

Colombia

LABERINTOS DEL CAMBIO

Derechos humanos, paz y democracia.
Un año de avances y desafíos





Colombia
LABERINTOS DEL CAMBIO

Derechos humanos, paz y democracia.
Un año de avances y desafíos



Financia:



COLOMBIA

LABERINTOS DEL CAMBIO

Derechos humanos, paz y democracia. Un año de avances y desafíos.

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD)

Calle 54 No. 10-81 Cuarto Piso – Bogotá D.C.

plataformaco@gmail.com

Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU)

Diagonal 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

Bogotá, septiembre de 2023

Coordinación general

Aura Elizabeth Rodríguez Bonilla – Secretaría Técnica PCDHDD – Viva la Ciudadanía

Comité académico

Alberto Yepes Palacio. *Observatorio de Derechos Humanos y DIH – CCEEU*

Ángel Libardo Herreño Hernández. *Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos – PCDHDD*

Astrid Torres Ramírez. *Corporación Jurídica Libertad – CCEEU*

Aura Elizabeth Rodríguez Bonilla. *Viva la Ciudadanía – PCDHDD*

Cristian de la Rosa Ruso. *Caribe Afirmativo – Alianza*

Elizabeth Martínez Pineda. *Corporación Compromiso – PCDHDD*

Ricardo Alfredo Jaramillo Rincón. *Viva la Ciudadanía - Alianza*

Soraya Gutiérrez Argüello. *Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo – CCEEU*

Wilson Castañeda Castro. *Caribe Afirmativo – Alianza*

Agradecimientos por sus aportes a Diana María Salcedo López, a Alejandro Mantilla, a David Alexander Cárdenas Díaz, a Fernando Valencia, a William Ricardo Aguilera López, a Natalia Díaz Chávez, a Diego Alejandro Neira Bohórquez y a Luis Francisco Bustamante Díaz.

Revisión de textos

María Carolina Méndez Téllez y Luisa María Navas Camacho

Diseño de carátula

Sonalys Borregales Blanco

Diseño, diagramación e impresión

Ediciones Ántropos Ltda.

ISBN: 978-958-6750-86-8

La publicación de este informe 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. Su contenido es de exclusiva responsabilidad de las plataformas de derechos humanos. No refleja, necesariamente, las opiniones de la entidad que financia la publicación.

ÍNDICE

Siglas	7
Presentación	9
La gigantesca deuda social acumulada	13
Narrativas y realidades sobre las políticas de derechos humanos	23
Seguridad y paz en el Gobierno del presidente Petro	37
Las mujeres en Colombia: potencia mundial de la vida	47
El agua: patrimonio vivo y para la vida, en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026	51
Cambio y cooperación: la diplomacia de Gustavo Petro en el escenario internacional	57
La oposición al Gobierno: obstaculizar sin liderar	63
El Congreso de la República: entre las alianzas y la efectividad	73
Los organismos judiciales, de investigación y de control, en contravía de las reformas democráticas	87
El Sistema Integral de Paz al tablero	97
Recomendaciones	105



SIGLAS

AFP	Acuerdo Final de Paz
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
CARF	Comité Autónomo de la Regla Fiscal
CDH	Consejo de Derechos Humanos
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
CSM	Comité de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la Convivencia y la No repetición
DANE	Departamento Nacional de Estadística
EPS	Entidades Promotoras de Salud
FLIP	Fundación para la Libertad de Prensa
IMIP	Índice Multidimensional de Inclusión Productiva
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PAO	Plan de Acción Oportuna
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN	Procuraduría General de la Nación
PMI	Plan Marco de Implementación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POMCA	Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas
SDSJ	Sala de Definición de Situaciones Jurídicas
SIP	Sistema Integral de Paz: Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y Garantías
SRVR	Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
UIA	Unidad de Investigación y Acusación
ZOMAC	Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado





PRESENTACIÓN

*Noche y laberinto (...),
quizá estén hechos de la misma materia¹.
“(...) en la noche veremos claro (...)
el laberinto encontraremos la verdadera ruta”.*

Las tres plataformas de derechos humanos del país² hemos elaborado desde hace mucho tiempo, cada año y de común acuerdo, el *Informe nacional de derechos humanos*. Este informe presenta un balance anual sobre la situación de paz, democracia y derechos humanos en Colombia.

En esta oportunidad, la publicación que tienen en sus manos lectoras y lectores registra los avances, obstáculos y logros que ha tenido el Estado colombiano en materia de garantías de los derechos de la población durante el primer año del Gobierno que está en cabeza del presidente Gustavo Petro y de la vicepresidenta Francia Márquez.

La elección del presidente y de la vicepresidenta, para gobernar el país hasta 2026, se ha catalogado como un hecho

histórico para la vida política nacional. Es la primera vez que Colombia tiene en la presidencia un gobierno de carácter progresista que recoge exigencias de los movimientos sociales. También, como lo señala uno de los artículos de la publicación, hay una novedad correlativa: perdieron incidencia en la Casa de Nariño las fuerzas políticas que han conducido, por tradición, el Poder Ejecutivo.

El cambio de gobierno está moviendo el pensamiento, poniendo en las agendas política y pública temas vedados en gobiernos anteriores, así como nuevas políticas y enfoques, atacados constantemente.³ Esto ha generado una gran tensión entre quienes hoy están gobernando y los poderes económicos y partidos políticos que siempre han estado para defender el *statu quo*. Esta realidad se ha profundizado mes tras mes durante el primer año de man-

-
- 1 Palabras de Juan Manuel Roca, evocando a Henri Michaux.
 - 2 Las tres plataformas son: Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Alianza de Organizaciones Sociales y Afines y la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.
 - 3 Los temas vedados han sido los relacionados con el acceso a derechos, con superar la desigualdad y el

.....

hambre y con el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos y de especial protección; también, sobre la jurisdicción agraria, la renta ciudadana (abril 2023), la transición energética, hacer tránsito del extractivismo a la producción y otros. Además, el enfoque de seguridad humana en la política de seguridad y defensa y la política de Paz Total, que incluye negociación con los distintos actores armados, incluido el narcotráfico, se han atacado en forma constante.



dato, situación que vuelve pertinente adelantar un análisis de lo sucedido. También, y en especial, nos concierne examinar el Estado. Este que incluye, como se conoce, las ramas del poder público y los organismos de control. El objetivo de esto último es identificar y entender los riesgos de inamovilidad y de inestabilidad que puede llegar a tener el Gobierno.

La publicación contiene cuatro capítulos y unas recomendaciones. El primer capítulo hace un balance del legado que dejó el Gobierno de Iván Duque y registra los desafíos que debe asumir el Gobierno de Gustavo Petro. El segundo, presenta un balance del Gobierno, luego de un año de su posesión; lo hace en términos de seguridad, paz, la situación de las mujeres, agua, política exterior y de los retos que debe asumir frente a la oposición. El tercer capítulo es un análisis del Congreso de la República y de su relación con el cumplimiento del actual Programa de Gobierno. El cuatro es una reflexión sobre los órganos de control y del Sistema Integral de Paz.

Finalmente, la publicación entrega un bloque de recomendaciones.

En forma desagregada, describiremos los capítulos y las recomendaciones.

El primer capítulo tiene un artículo, titulado “La gigantesca deuda social acumulada”. Acá se presenta la situación que hereda el gobierno actual del anterior gobierno en varias materias: desigualdad, endeudamiento externo, profundización de la crisis humanitaria, expansión del narcotráfico y las economías ilegales y los grandes retrocesos y las consecuencias de la no implementación del acuerdo de paz firmado en 2016.

Con su legado, el Gobierno de Iván Duque quiso dejarle las manos amarradas al

nuevo gobierno e impedirle desde el comienzo emprender cambios, a la vez que blindar el sistema de privilegios; este es el contexto que ayuda a comprender el bloqueo y las dificultades que enfrenta el gobierno de Gustavo Petro para desatar dinámicas transformadoras y sostenibles de sus agendas de reformas.

El segundo capítulo tiene seis artículos:

El primer artículo, “Narrativas y realidades sobre las políticas de derechos humanos, seguridad y paz en el Gobierno del presidente Petro”, presenta las interpretaciones de tres actores políticos sobre lo que está sucediendo en el gobierno, según su postura en relación con este último: los destructores políticos, los sectores aliados y la ciudadanía común, o desde quienes interpretan la realidad a partir del enfoque de los derechos humanos.

El artículo reconoce los avances y tensiones alrededor de las políticas de paz, seguridad y garantías para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos durante esta coyuntura. Concluye que lo que está en juego es un conjunto de elementos:

- Lo importante, más que el gasto público se someta al cinturón que impone la regla fiscal, es que el Gobierno del presidente Petro priorice y reoriente el gasto público de manera que se haga realidad el presupuesto público por resultados.

- Cambiar la orientación de algunos rubros del presupuesto de la nación que son ineficientes y, seguramente, modificar algunas reglas de indexación que hacen inflexible el presupuesto.

El gobierno actual ya cuenta con la reforma tributaria, que le provee de recursos para concretar el gasto público social, y con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que plasma la agenda del Gobierno. El PND inscribe las transformaciones reque-



ridas⁴ para dar el viraje: gobernar para superar las desigualdades y centrarse en el ser humano y la naturaleza. Los autores señalan las tensiones entre el discurso y las acciones concretas.

El segundo artículo se titula “Seguridad y paz en el Gobierno del presidente Petro” y presenta los avances y tensiones alrededor de la Política de Paz Total, la Política de Seguridad y Defensa y la situación de personas defensoras de derechos humanos.

El tercer artículo, “Las mujeres en Colombia: potencia mundial de la vida”, aborda la inclusión de la agenda de las mujeres en el PND, la creación del Ministerio de la Igualdad y la firma de un decreto orientado a implementar la política nacional de cuidados, entre otros aspectos. Advierte, además, la importancia de avanzar y priorizar los temas que contribuyan a reducir las brechas entre los géneros.

El cuarto artículo, “El agua: patrimonio vivo y para la vida, en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026”, analiza el agua en cuanto tema central en el PND 2022-2026, en cinco dimensiones bien diferenciadas, pero interdependientes: el agua como sujeto de especial protección, el agua como determinante en la planeación y el ordenamiento del territorio, la garantía de acceso al agua (protección de la vida), la gestión comunitaria del agua (gestión participativa del territorio) y el agua como articulador en la lucha contra la pobreza (inclusión socioeconómica).

El quinto artículo de este segundo capítulo es “Cambio y cooperación: la diplo-

macia de Gustavo Petro en el escenario internacional” y destaca el desempeño de Colombia en el mundo. Describe resultados importantes y de amplio reconocimiento en el exterior como el restablecimiento de las relaciones con Venezuela, las propuestas en los escenarios políticos que tratan lo relacionado con la crisis climática y las nuevas propuestas sobre política antidrogas.

Y el último artículo de este bloque, “La oposición al gobierno: obstaculizar sin liderar”, reconoce los alcances del sistema presidencialista. Además, muestra las prácticas de la oposición que obstaculizan, frenan y desacreditan las propuestas del Gobierno. Al mostrarlas, indica que esas prácticas utilizan tres categorías de tesis que suelen esgrimirse en contra de proyectos de cambio social: las tesis de la perversidad, de la futilidad y del riesgo, y hace evidente cómo varios sectores empresariales del país las han defendido en forma explícita.

El tercer capítulo tiene un artículo: “El Congreso de la República: entre las alianzas y la efectividad”. En él, se aborda el hecho de que, a pesar del aumento de la presencia de congresistas del Pacto Histórico y de los aliados en la nueva legislatura, varios aspectos contribuyeron a la descomposición de las mayorías en el Poder Legislativo, en especial, en abril: el distanciamiento ideológico de los partidos políticos tradicionales con el programa de Gobierno, el desgaste de los mecanismos de composición clientelar de mayorías en un ambiente político que exige cambios profundos y la reticencia de los partidos tradicionales integrados en la coalición de gobierno para tramitar las reformas.

El artículo hace un balance de los proyectos aprobados y de las propuestas que quedaron pendientes: reforma a la salud, a las pensiones, la política de paz total y otras. Se señala que el proceso de elecciones regionales, en octubre de 2023, expre-

4 Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental. 2. Seguridad Humana y justicia social. 3. El derecho humano a la alimentación, 4. Transformación productiva, internacionalización para la vida y acción climática. 5. Convergencia regional.



sará una nueva correlación de fuerzas que requerirá, de nuevo, un reacomodo de las dinámicas políticas del Congreso y de su relación con el Poder Ejecutivo. Esto ocurrirá en el contexto de las asignaciones presupuestales que este último pueda establecer en relación con las demandas de inversión que hagan las alcaldías y gobernaciones.

El cuarto capítulo tiene dos artículos:

El primer artículo. “Los organismos judiciales, de investigación y de control, en contravía de las reformas democráticas”, aborda, como tesis, el tema del régimen presidencialista y de cómo ha dado un viraje en razón al hecho de que subió a la Presidencia el primer gobierno progresista en la historia de Colombia y que, por tanto, está por fuera de los partidos que han conducido a este país desde hace 200 años.

Señala el escrito que la agenda de reformas estructurales ha conducido a las élites a reaccionar en forma unánime para bloquearla. El programa gubernamental indica la urgencia de garantizar los derechos sociales, de manera que ve necesario revertir la hegemonía del capital privado en el manejo de la salud y de las pensiones; ve indispensable reformular las remuneraciones salariales y desarticular los monopolios en el negocio de la extracción minera; incluso, a los sectores mafiosos en

el mercado interno y desregulado de las drogas, mediante una transformación de la política antidrogas.

En la tensión que se genera con los intentos de bloqueo, se alinderan las fuerzas políticas y también las instituciones. El artículo examina el papel de la Fiscalía, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo en la labor de poner trabas a las propuestas del Gobierno.

El segundo artículo, “El Sistema Integral de Paz al tablero”, hace un balance de los avances y retos que deben asumir la Comisión de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Jurisdicción Especial para la Paz. Estas tres instituciones conforman un Sistema integral creado por el Acuerdo Final de Paz de 2016 para contribuir a hacer el tránsito del conflicto armado a la paz.

Luego del conjunto de artículos, se encuentran unas recomendaciones que hacemos desde nuestro lugar como personas defensoras de derechos humanos. Las dirigimos al Gobierno Nacional, en lo relacionado con la Política de Paz Total, el fortalecimiento de la democracia y en materia de garantía de los Derechos Humanos Integrales; al Congreso de la República, a los organismos de investigación y control, a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República, a la Defensoría del Pueblo y a los Movimientos Sociales.



LA GIGANTESCA DEUDA SOCIAL ACUMULADA

Desde la década de 1990, Colombia ha enfrentado una creciente desigualdad, resultado de la adopción de políticas neoliberales, las cuales situaron al país como el segundo más desigual del continente. En años recientes, esta desigualdad se ha agravado, especialmente durante el gobierno de Iván Duque, que priorizó un modelo pro rico. Al final de su mandato, un preocupante panorama emergió: 25 millones de personas, es decir, el 54% de la población, no tenía garantizado el consumo diario de alimentos, mientras que 500.000 niños y niñas menores de 5 años padecían de desnutrición crónica (Casañas y Morales, 2022). De acuerdo con la Asociación de Bancos de Alimentos de Colombia, más de 22 millones de colombianos padecen hambre (Ramírez, 2022). Datos proporcionados por la FAO en 2022 indican que cerca de 13 millones de personas, el 26,4% de la población, se alimentan solo dos veces al día, mientras que 722.000 personas apenas logran comer una vez al día (Vivas, 2022). Esta situación llevó a que el Índice Multidimensional de Inclusión Productiva (IMIP) concluyera que el 70% de los colombianos es pobre, no tiene empleo digno y mucho menos educación. Esta problemática afecta principalmente al 88,7% de la población que reside en zonas rurales (Becerra, 2023).

Al finalizar el período de Duque en Colombia se registró la informalidad más alta de América Latina: 57,5% mientras el promedio en la región era del 51%; el desempleo afectó al 10,5% de la fuerza de trabajo contra un 6,7% de América Latina (Kalmanovitz, 2023); en los años de gobierno, la pobreza pasó del 26,9% al 39,3% en tanto que la desigualdad superó el 0,508 registrado al comienzo a un índice Gini de 0,523 cuando este finalizó (Las Dos Orillas, 2022). Según datos del DANE, bajo el modelo de exclusión impulsado por el anterior gobierno, el 23,6% de los jóvenes en Colombia no podían estudiar ni trabajar (El Espectador, 2022a).

En el aumento de la desigualdad y la pobreza incidieron varios factores, tales como el manejo de la pandemia, la corrupción desaforada, la orientación del gasto hacia los niveles de mayor capacidad adquisitiva y la implantación de políticas sociales que marginaban a la mayor parte de la población. Un ejemplo de esto es la administración de los fondos de pensiones, los cuales manejan recursos por más de 320 billones de pesos. De estos recursos, el 55% ha sido dirigido al extranjero, impidiendo su utilización en la generación de empleo y el fortalecimiento del aparato productivo nacional (Portafolio, 2023). Por otro lado, las EPS que manejan recursos por 51 billones de pesos



dejaron deudas con el sistema hospitalario por 33 billones de pesos (Jerez, 2022). Según el presidente Gustavo Petro, estas deudas “representan millones de muertos que pudieron ser salvados”.

Durante el gobierno anterior, no solo se produjo una considerable regresión social, sino que también se gastaron recursos de vigencias futuras con el objetivo de mermar la capacidad del gobierno entrante para abordar las necesidades sociales, tal como se había prometido durante la campaña. En el último semestre de dicho mandato, Iván Duque distribuyó todos los subsidios de vivienda previstos para los años 2022 y 2023, creó la ilusión en 500.000 familias de estar habilitadas para recibir subsidios de vivienda y, además, dejó comprometidos otros 52.000 subsidios sin respaldo presupuestal (Ramírez, 2023). Por lo tanto, a pesar de haber prometido 67.000 subsidios de vivienda para 2023, solo tenía recursos para 30.000 familias. El gobierno Duque agotó por completo el presupuesto del programa “MI CASA YA”, sin dejar ni un centavo para cumplir con los subsidios prometidos (Mercado, 2022).

A nivel laboral se precarizó el empleo, dejando al país con uno de los salarios mínimos más bajos de América Latina (La W Radio, 2017); a nivel rural la extrema pobreza se explica porque se llegó a una situación en la que el 1% de los propietarios acumuló el 81% de la tierra. Esto ha dejado a un millón de campesinos con menos de 2 hectáreas para sobrevivir (Paz, 2018). Por otro lado, la desigual distribución del ingreso en Colombia condujo a que el 10% de la población acumulara el 70% de la riqueza (El Espectador, 2022b). A pesar de que el país forma parte del selecto grupo de la OCDE, esta entidad advirtió que la pobreza en Colombia se perpetúa hasta por 11 generaciones (Gómez, 2022), de suerte entonces que saldar esta gigantesca deu-

da social acumulada demandará enormes esfuerzos y reformas sociales audaces, que difícilmente serán alcanzables en un solo mandato de gobierno.

El endeudamiento extremo y compromiso de los recursos futuros

Además de haber precarizado la situación social, el gobierno de Iván Duque produjo un incremento descomunal en la deuda pública, que pasó de representar el 36% del PIB en enero de 2019 al 57% en el 2022 (La FM, 2022). Paralelamente, el déficit fiscal pasó del menos 4,65% del PIB en 2018 a menos 7,1% del PIB en 2021, a pesar de los extraordinarios ingresos derivados de los precios del petróleo, que sumaron 10,2 billones de pesos a las arcas públicas (Kalmanovitz, 2022). En consecuencia, el mandato de Gustavo Petro comenzó como el gobierno más endeudado en la historia del país debiendo pagar más de 360 billones de pesos de deuda en los cuatro años de su gobierno, con un 31,5% correspondiente a intereses. Al inicio de la actual administración, el Ministro de Hacienda advirtió que el déficit fiscal heredado era mucho mayor que lo presentado por el balance del gobierno anterior. En realidad, alcanzaba el 8% del PIB, ya que un importante déficit del fondo de estabilización de combustibles, con un valor superior a los 30 billones de pesos, había sido excluido de los cálculos. Esto obligó al nuevo gobierno a recuperar dicho déficit mediante aumentos mensuales y gradualmente progresivos en los precios de la gasolina y el diésel. Estos incrementos se reflejarán en una inflación elevada y precios más altos para los productos a lo largo de los cuatro años de mandato.

Para mediados de 2022 la deuda bruta del gobierno nacional se situó en el 69% del PIB, según Kalmanovitz (2022), dicha



deuda debe ser cubierta por el nuevo gobierno y su capacidad para atender este déficit quedó supremamente reducida, dado que el recaudo tributario representó solamente el 14,2% del PIB en 2021, en marcado contraste con el promedio del 33% del PIB en los países miembros de la OCDE. En estas condiciones, la reforma tributaria aprobada en el gobierno de Gustavo Petro, que añade solo 20 billones de pesos anuales al presupuesto, resulta insuficiente para atender la enorme carga de deuda económica y social heredada.

Deterioro de la seguridad y profundización de la crisis humanitaria

El incumplimiento de los Acuerdos de Paz con las extintas Farc durante los cuatro años de gobierno de Iván Duque, así como la reconfiguración del conflicto armado, propiciaron el surgimiento, expansión y copamiento de las áreas antes controladas por esta guerrilla. Además, se observó la ampliación de nuevas áreas en casi la mitad de los municipios del país, lo que resultó en una escalada de la violencia dirigida hacia líderes sociales, defensores de derechos humanos y medioambientales, así como hacia organizaciones y residentes en general de los territorios. Esta violencia se ha concentrado especialmente en las regiones rurales.

Entre 2018 y 2022 se produjo un incremento en la tasa de homicidios que pasó del 25,5 por cien mil a 26,9 al finalizar el 2021 (Policía Nacional, 2022). A lo largo de este período, perdieron la vida 50.179 ciudadanos colombianos a causa de homicidios. En paralelo, la violencia contra liderazgos sociales cobró 957 víctimas, además de 2.366 casos de amenazas; y fueron asesinadas 261 personas desmovilizadas firmantes del acuerdo final de paz (INDEPAZ, 2022).

La hostilidad demostrada por el gobierno Duque en contra de los acuerdos firmados y los entrampamientos a que fueron sometidos dirigentes de los firmantes de paz, generó la expansión de los grupos de disidencias de las Farc-E.P. Su presencia, que inicialmente abarcaba 56 municipios, se multiplicó alcanzando 138, lo que representó un aumento triple en su alcance y accionar. Por otro lado, el ELN incrementó su presencia, pasando de 99 municipios a más de 170. A su vez, las AGC o Clan del Golfo ampliaron su dominio de 170 a 212 municipios (UNOCHA, 2022).

Durante el gobierno de Duque se perpetraron 315 masacres dejando un saldo de 1.199 víctimas (Indepaz, 2023). Además, aproximadamente 850 personas fueron víctimas de desaparición forzada, un delito cuyos índices aumentaron progresivamente de 167 víctimas en 2019 a 348 en 2022, según registros documentados por el CICR (2023). Alrededor de 254.000 personas fueron desplazadas forzosamente de sus territorios y más de 300.000 fueron confinadas (OCHA, 2023). Estas cifras ponen de manifiesto el agravamiento de la crisis humanitaria, especialmente en las comunidades étnicas y campesinas.

Las ejecuciones extrajudiciales que venían en declive desde el año 2010 resurgieron notoriamente a partir del año 2018. Estos eventos culminaron en episodios de muertes masivas de civiles, presentados como bajas en combate durante operaciones del Ejército Nacional. Un ejemplo de esto ocurrió en Puerto Leguízamo, Putumayo, en marzo de 2022, cuando once personas fueron asesinadas y luego presentadas falsamente como miembros disidentes de las Farc (El Espectador, 2022c). Los bombardeos que cobraban la vida de civiles inocentes se volvieron recurrentes, al punto que se pudo documentar la muerte de 29 niños y niñas durante operacio-



nes militares de la fuerza aérea (Oquendo, 2022); a pesar de que las denuncias nunca fueron tenidas en cuenta, la connivencia de mandos y miembros de la fuerza pública fue ampliamente denunciada. Los obispos del Pacífico enfatizaron esta situación al señalar que todo el departamento del Chocó estaba bajo el control y dominio de las AGC, sin que las autoridades tomaran medidas con respecto a estas denuncias.

La actuación conjunta de particulares armados y la fuerza pública para reprimir protestas sociales se hizo evidente y, como lo puso de presente la JEP, durante el estallido social de 2021 estas actuaciones conjuntas y violentas en contra de manifestantes se presentaron en, por lo menos, 27 ciudades del país (JEP, 2021).

Por último, otro compromiso heredado del gobierno anterior fue la celebración de un convenio con los Estados Unidos para incluir a Colombia como miembro asociado de la OTAN. Esta elección supone involucrar a las fuerzas armadas nacionales en el entrenamiento de operaciones antiterroristas conjuntas, así como otorgar prioridad a la adquisición de armamento y la instalación de depósitos de armas estratégicas en el país, a disposición de los Estados Unidos (El Tiempo, 2022).

Expansión de la economía del narcotráfico y otras economías ilegales

Al finalizar el gobierno de Duque los cultivos de coca crecieron en un 43%, llegando a una extensión de 204.000 hectáreas. El 62% de estos cultivos se localizan en los departamentos de Nariño, Putumayo y Norte de Santander, donde también se observa una significativa expansión de actores armados ilegales. La producción potencial de cocaína se elevó a 1.400 toneladas, marcando la

cifra más alta registrada en los últimos 22 años, según la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) (Mosquera, 2023).

Mientras la economía de los productos agrícolas se deterioró, cerrando con un balance negativo para los cafeteros con una reducción del 12% en la producción y una disminución del 8% en las exportaciones, la economía del narcotráfico se ha incrementado gradualmente en los últimos años, triplicando su porcentaje del PIB al pasar del 0,6% en el período comprendido 2011-2014 a un 2% histórico en el año 2021 según estudios recientes (Croda, 2022). Sin embargo, datos del ex fiscal Néstor Humberto Martínez (2022) advierten que los dividendos por narcotráfico podrían representar entre el 3% y el 7% del PIB. Adicionalmente, las frecuentes incautaciones de cocaína en exportaciones colombianas de bananos, plátanos y ganado evidencian la participación de ciertos sectores productivos en segmentos de este negocio. En estas condiciones, los narcotraficantes en Colombia pueden estar obteniendo cerca de 15.000 millones de dólares al año, casi el doble de las exportaciones de carbón lo cual demuestra su poder y capacidad de influencia (Semana, 2022b).

Como resultado de las economías ilegales el blanqueo de capitales ilegales en el país ascendió a 12,5 billones de pesos, según la Fiscalía General de la Nación, marcando un incremento del 36% en comparación con los 8 billones de pesos registrados en 2021 (López, 2023). Estas operaciones han llevado a una pérdida anual de 25 billones de pesos para el país, según datos del presidente de la ANDI (Semana, 2023), y la Contraloría General de la Nación ha señalado que el 85% del oro que exporta el país proviene de la minería ilegal (López, 2022). En estas condiciones, combatir los poderosos grupos que mue-



ven la economía del narcotráfico y demás economías ilegales, que tienen su soporte en los grupos armados ilegales constituye una pesada herencia a la cual debe enfrentarse el gobierno de Gustavo Petro. Esto pone de manifiesto los enormes retos que supone alcanzar una Paz Total y la implementación de políticas públicas para dismantelar estructuras y prácticas criminales, incluyendo las sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, conforme a lo estipulado en el Acuerdo de Paz y atribuido a la CNGS.

Los retrocesos en la implementación del Acuerdo de Paz

La intención del anterior gobierno por paralizar la implementación del Acuerdo de Paz, argumentando que era un compromiso vinculante para el gobierno antecesor de Juan Manuel Santos, llevó al gobierno de Duque a desarrollar la estrategia de “paz con legalidad” que poco tenía que ver con el acuerdo firmado con las Farc y que, en cambio, fortaleció los poderes militares al entregarle la dirección de implementación de recursos estratégicos e inversiones en las zonas más afectadas por el conflicto a través de las figuras de la denominadas “zonas futuro”. Las políticas de garantías para los derechos humanos fueron sustituidas por el otorgamiento de facultades a los militares a través del llamado Plan de Acción Oportuna (PAO). Inicialmente, el liderazgo del PAO estuvo a cargo del General Leonardo Barrero, quien previamente había ejercido como Comandante General de las fuerzas militares; posteriormente fue asignado como oficial de enlace con las organizaciones sociales y de derechos humanos. Al finalizar el mandato de Duque salió a la luz que el General Barrero estaría relacionado con estructuras de las AGC en

el sur del país que actuaban bajo el mando de alias “Matamba”, este jefe paramilitar fue sacado de la cárcel la picota con la ayuda de altos oficiales de la DIJIN y el GAULA según confesión y testimonio del funcionario de la UNP encargado de transportarlo en vehículos oficiales (Charry, 2023).

Esta realidad demuestra las profundas distorsiones a que se sometió el proceso de paz que el actual gobierno se ha comprometido a corregir. En cuanto a los recursos para la paz, muchos de los cuales han sido aportados por la comunidad internacional, fueron dilapidados. Durante el año 2021, se aprobaron proyectos OCAD PAZ por un total de 4,4 billones de pesos, originalmente previstos para ser invertidos hasta el año 2030; sin embargo, estos fondos se asignaron por completo entre los años 2021 y 2022. De estos 4,4 billones, medio billón se dilapidaron en sobornos que iban desde el 12% al 15% entregados a funcionarios del DNP, la Contraloría y Congresistas de la República, así como a alcaldes de algunos municipios priorizados PDET, con el objetivo de obtener la aprobación de sus proyectos (Bolaños, 2022).

Los fondos destinados a la paz se utilizaron para comprar equipos militares y otros para realizar interceptaciones, tal como fue denunciado por el ex director del DAPRE Mauricio Lizcano en debate citado por el Congreso de la República sobre el estado del cumplimiento del Acuerdo de Paz; también se compraron carros blindados para la Policía Nacional por un valor de 51.000 millones de pesos (Vargas, 2022a). El ex presidente Duque gastó fondos para la implementación de la paz en publicidad oficial por valor de más de 46.000 millones de pesos, los cuales fueron usados para desprestigiar a quienes lideraban las movilizaciones sociales y de oposición a su gobierno (El Espectador, 2022d). En relación con el compromiso establecido en



el Acuerdo de Paz para la reforma rural integral, el gobierno anterior solo distribuyó 17.000 hectáreas de las 3 millones comprometidas; la implementación del punto 1 avanzó apenas en un 4% durante el gobierno anterior. De las 7,5 millones de víctimas que esperaban reparación al finalizar el gobierno Duque, solamente el 7% habían obtenido alguna reparación (Parada, 2023); a ese ritmo el país necesitaría 62 años para completar la reparación de las víctimas del conflicto (Vargas, 2022b), quiere decir esto que el gobierno actual heredó una realidad en la que no solo se paralizaron los acuerdos, si no que se dilapidaron parte importante de los recursos previstos para su implementación hasta el año 2030.

La gigantesca regresión social, el enorme endeudamiento público, el deterioro de la configuración institucional del Estado, las tramas de corrupción instaladas y los compromisos amarrados para favorecer las dinámicas bélicas y de exclusión constituyeron una herencia perversa que buscó dejar secuestrado al nuevo gobierno en su capacidad de producir y conducir reformas estructurales. Se blindó el sistema de privilegios de tal manera que los cambios prometidos solo puedan lograrse en un alcance limitado y superficial. Es en este contexto que se debe comprender el bloqueo y las dificultades que el gobierno enfrenta para desencadenar dinámicas sostenibles en la implementación de sus agendas de reforma.

Referencias

Alzate, C. (2022, 25 de febrero). "El Clan del Golfo tiene tomado todo el departamento": Iglesia del Chocó. **El Espectador**. Disponible en https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/iglesia-catolica-denuncia-vinculos-del-estado-con-paramilitares-en-choco/?utm_source=interno&utm_medium=boton&utm_campaign=share_notas&utm_content=boton_facebook_share_notas&fbclid=IwAR09O-Yo2OhmhK8E5OpibE_7LMQH0S0VA3CU-5qi5ZctdvWg1ph0dVlylIMBY

Becerra, L. (2023, 18 de mayo). El 70% de colombianos es pobre, no tiene trabajo digno ni educación. **Portafolio**. Disponible en <https://www.portafolio.co/economia/el-70-de-colombianos-es-pobre-no-tiene-trabajo-digno-ni-educacion-583081>

Bolaños, Z. (2022, 22 de diciembre). Detector: de nuevo, balance sobre gobierno Duque es engañoso. **La Silla Vacía**. Disponible en <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/detector-de-nuevo-balance-sobre-gobierno-duque-es-enganoso/>

Casañas, J. y Morales, M. (2022, 31 de marzo). Una olla sin fondo: las consecuencias del hambre que padece la mitad de Colombia. **El Espectador**. Disponible en <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/una-olla-sin-fondo-las-consecuencias-del-hambre-que-padece-la-mitad-de-colombia/>

Charry, S. (2023, 19 de julio). Los secretos del narcochofer de la UNP. **Revista Cambio**. Disponible en <https://cambiocolombia.com/poder/los-secretos-del-narcochofer-de-la-unp>

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (2023, 22 de marzo). Colombia: retos humanitarios 2023. **CICR**. Disponible en <https://www.icrc.org/es/document/colombia-retos-humanitarios-2023>

Croda, R. (2022, 29 de enero). Repunta la economía... gracias al nuevo boom de la cocaína. **Revista Proceso**. Disponible en <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2022/1/29/repunta-la-economia-gracias-al-nuevo-boom-de-la-cocaina-280016.html>

Alzate, C. (2022, 25 de febrero). "El Clan del Golfo tiene tomado todo el departamento": Iglesia del Chocó. **El Espectador**. Disponible en https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/iglesia-catolica-denuncia-vinculos-del-estado-con-paramilitares-en-choco/?utm_source=interno&utm_medium=boton&utm_campaign=share_notas&utm_content=boton_facebook_share_notas&fbclid=IwAR09O-Yo2OhmhK8E5OpibE_7LMQH0S0VA3CU-5qi5ZctdvWg1ph0dVlylIMBY



- El Espectador. (2022a, 10 de noviembre). El 23,6% de los jóvenes en Colombia no estudian ni trabajan. **El Espectador**. Disponible en <https://www.elespectador.com/economia/el-236-de-los-jovenes-en-colombia-no-estudian-ni-trabajan/>
- El Espectador. (2022b, 27 de enero). En Colombia, el 10 % de la población tiene el 70 % de la riqueza: Thomas Piketty. **El Espectador**. Disponible en https://www.elespectador.com/economia/en-colombia-el-10-de-la-poblacion-tiene-el-70-de-la-riqueza-thomas-piketty/?utm_source=interno&utm_medium=boton&utm_campaign=share_notas&utm_content=boton_facebook_share_notas&fbclid=IwAR26kJA-TOKJFI-hYBtN2bgcL9p1pzq2x-T_ojHLPUs-b3R2APqnpeh9F6pfe
- El Espectador. (2022c, 30 de marzo). “Eran civiles, no guerrilleros”: organización indígena que denuncia falsos positivos. **El Espectador**. Disponible en <https://www.elespectador.com/judicial/eran-civiles-no-guerrilleros-lider-indigena-que-denuncia-presuntos-falsos-positivos/>
- El Espectador. (2022d, 31 de julio). La billetera de Duque. **El Espectador**. Disponible en <https://www.elespectador.com/politica/la-billetera-de-duque/>
- El Nuevo Siglo. (2023, 18 de abril). Contrapunteo en Senado por giro de subsidios de “Mi Casa Ya”. **El Nuevo Siglo**. Disponible en <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/04-18-2023-duro-contrapunteo-en-senado-por-giro-de-subsidios-de-mi-casa-ya>
- El Tiempo. (2022, febrero 18). La conspiración de EEUU contra los acuerdos de paz y la inconveniencia de pertenecer a la OTAN. **El Tiempo**. Disponible en <https://blogs.eltiempo.com/digital-jumper/2022/02/18/la-conspiracion-de-ee-uu-contra-los-acuerdos-de-paz-y-la-inconveniencia-de-pertenecer-a-la-otan/>
- Gómez, V. (2022, 03 de abril). La OCDE advierte que la pobreza en Colombia se hereda hasta por 11 generaciones. **La W Radio**. Disponible en <https://www.wradio.com.co/2022/04/03/la-ocde-advierte-que-colombia-es-uno-de-los-paises-mas-desiguales-de-la-region/>
- Indepaz. (2022, 02 de agosto). Cifras durante el gobierno de Iván Duque – balance de la violencia en cifras. **Indepaz**. Disponible en <https://indepaz.org.co/cifras-durante-el-gobierno-de-ivan-duque-balance-de-la-violencia-en-cifras/>
- Indepaz. (2023, 16 de julio). Masacres en Colombia durante el 2020, 2021, 2022 y 2023. **Indepaz**. Disponible en <https://indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>
- Jerez, D. (2022, 29 de noviembre). Supersalud alerta por billonarias deudas que dejaron las EPS ya liquidadas. **RCN Radio**. Disponible en <https://www.rcnradio.com/salud/supersalud-alerta-por-billonarias-deudas-que-dejaron-las-eps-ya-liquidadas>
- Jurisdicción Especial para la Paz. (JEP) (2021, 28 de abril). Gravedad de la situación de derechos humanos en Colombia. **JEP Unidad de Investigación y Acusación**. Disponible en <https://www.jep.gov.co/JEP/documents1/Gravedad%20de%20la%20situaci%C3%B3n%20de%20derechos%20humanos%20en%20Colombia.pdf>
- Kalmanovitz, S. (2022, 23 de mayo). Desequilibrios. **El Espectador**. Disponible en <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/salomon-kalmanovitz/desequilibrios/>
- Kalmanovitz, S. (2023, 09 de julio). Informalidad. **El Espectador**. Disponible en <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/salomon-kalmanovitz/informalidad/>
- La FM. (2022, 19 de julio). Iván Duque aseguró que en su Gobierno sí aumentaron el déficit, pero focalizaron mejor el gasto. **La FM**. Disponible en <https://www.lafm.com>



com.co/economia/ivan-duque-aseguro-que-en-su-gobierno-si-aumentaron-el-deficit-pero-focalizaron-mejor-el

La W Radio. (2017, 12 de mayo). Colombia tiene uno de los salarios mínimos más pobres de América Latina. **La W Radio**. Disponible en https://www.wradio.com.co/noticias/economia/colombia-tiene-uno-de-los-salarios-minimos-mas-pobres-de-america-latina/20170512/nota/3461987.aspx?fbclid=IwAR05v2heJHYdWiuImaLU-5tTN8ikcRhL-FOFK9z7IWmr6bB_k1_-P2fP-VkA0

Las Dos Orillas. (2022, 24 de mayo). Las desastrosas cifras con las que Duque deja el país. **Las Dos Orillas**. Disponible en <https://www.las2orillas.co/las-desastrosas-cifras-con-las-que-duque-deja-el-pais/>

López, C. (2023, 05 de enero). Blanqueo de capitales: esta es la billonaria suma de dinero que se movió en 2022. **El Tiempo**. Disponible en <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/fiscalia-detecto-12-5-billones-de-pesos-por-blanqueo-de-capitales-en-2022-731403>

López, D. (2022, 12 de septiembre). El 85% del oro que exporta Colombia es ilegal. **El País**. Disponible en https://elpais.com/america-colombia/2022-09-12/el-85-del-oro-que-exporta-colombia-es-ilegal.html?ssm=TW_CC

Martínez, N. (2022, 02 de octubre). La feria de los beneficios penales. **El Tiempo**. Disponible en <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/nestor-humberto-martinez/columna-de-nestor-humberto-martinez-la-feria-de-los-beneficios-penales-706745>

Mercado, L. (2022, 04 de octubre). Todo el presupuesto de Mi Casa Ya se lo gastó el gobierno Duque: MinHacienda. **La W Radio**. Disponible en <https://www.wradio.com.co/2022/10/05/todo-el-presupuesto-de-mi-casa-ya-se-lo-gasto-el-gobierno-duque-minhacienda/>

Mosquera, E. (2023, 09 de marzo). ONU: Colombia, Perú y Bolivia siguen liderando la producción de cocaína. **Caracol Radio**. Disponible en <https://caracol.com.co/2023/03/09/onu-colombia-peru-y-bolivia-siguen-liderando-la-produccion-de-cocaina/>

Oquendo, C. (2022, 31 de julio). Menores muertos en bombardeos: un trágico balance del Gobierno de Duque. **El País**. Disponible en <https://elpais.com/america-colombia/2022-07-31/menores-muertos-en-bombardeos-un-tragico-balance-del-gobierno-duque.html>

Parada, V. (2023, 09 de julio). Claves de la reforma a la Ley de Víctimas que llegará al Congreso el 20 de julio. **El Espectador**. Disponible en https://www.elespectador.com/politica/reforma-a-la-ley-de-victimas-claves-del-proyecto-que-llegara-al-congreso-el-proximo-20-de-julio/?cx_testId=24&cx_testVariant=cx_1&cx_artPos=1#cxrecs_s

Paz, A. (2018, 18 de abril). Un millón de hogares campesinos en Colombia tienen menos tierra que una vaca. **Mongabay**. Disponible en <https://es.mongabay.com/2018/04/distribucion-de-la-tierra-en-colombia/>

Policía Nacional. (2022, 09 de enero). Consolidado de homicidios 2021. **Policía Nacional de Colombia**. Disponible en <https://www.policia.gov.co/contenido/homicidios-2021-0>

Portafolio. (2023, 14 de marzo). Presidente pide a fondos privados 'traer al país el ahorro pensional'. **Portafolio**. Disponible en <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/gustavo-petro-pide-a-fondos-de-pensiones-traer-al-pais-el-ahorro-pensional-579860>

Ramírez, J. (2023, 09 de abril). "El hueco creado por las falsas ilusiones del Gobierno anterior es de 25.000 subsidios": MinVivienda. **Revista Cambio**. Disponible en <https://cambiocolombia.com/economia/el-hueco>



co-creado-por-las-falsas-ilusiones-del-gobierno-anterior-es-de-25000-subsidios

Ramírez, Y. (2022, 14 de octubre). Más de 22 millones de colombianos padecen hambre en el país: Bancos de Alimentos de Colombia. **Radio Nacional de Colombia**. Disponible en <https://www.radionacional.co/actualidad/mas-de-22-millones-de-colombianos-padecen-hambre-en-colombia>

Semana. (2022a, 12 de abril). 'Narco Plátanos': 700 kilos de cocaína fueron incautados en el Puerto de Santa Marta. **Semana**. Disponible en <https://www.semana.com/nacion/articulo/narco-platanos-700-kilos-de-cocaina-fueron-incautados-en-el-puerto-de-santa-marta/202219/>

Semana. (2022b, 17 de diciembre). Cocaína colombiana, dólares y Wall Street: la teoría del presidente Gustavo Petro que hizo estallar las redes sociales. Esto dijo el mandatario. **Semana**. Disponible en <https://www.semana.com/politica/articulo/presidente-petro-no-se-echa-para-atras-de-fiende-polemica-declaracion-sobre-devaluacion-del-peso-y-dolares-de-la-cocaina/202220/>

Semana. (2023, 01 de marzo). Contrabando le resta a la economía colombiana \$25 bi-

llones al año, advierte la Andi. **Semana**. Disponible en <https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/contrabando-le-resta-a-la-economia-colombiana-25-billonos-al-ano-advier-te-la-andi/202323/>

UNOCHA. (2022, febrero). Panorama de las necesidades humanitarias Colombia. **Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios – OCHA**. Disponible en https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/colombia_hno_2022_es.pdf

Vargas, S. (2022a, 01 de julio). Los contratos expres por \$51.000 millones de la Presidencia de la República. **La W Radio**. Disponible en <https://www.wradio.com.co/2022/07/01/los-contratos-expres-por-51000-millones-de-la-presidencia-de-la-republica/>

Vargas, C. (2022b, 23 de marzo). Colombia tardaría 62 años en reparar a las víctimas del conflicto armado. **Caracol Radio**. Disponible en https://caracol.com.co/radio/2022/03/24/judicial/1648082436_014601.html

Vivas, M. (2022, 31 de enero). Colombia en riesgo de hambre aguda en 2022: informe de FAO. **Consultor Salud**. Disponible en <https://consultorsalud.com/colombia-hambre-aguda-en-2022-informe-de-fao/>





NARRATIVAS Y REALIDADES SOBRE LAS POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS EN EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE PETRO

Este artículo aborda panorámicamente algunas discusiones en torno a las políticas de derechos humanos, paz y seguridad presentadas durante el primer año de gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego y la vicepresidenta Francia Márquez. En el escrito se valoran las diferentes interpretaciones existentes en la escena política actual sobre las políticas impulsadas por el Gobierno; se distinguen los actores y sus motivaciones implícitas, además de hacer visibles los obstáculos que dificultan la concreción de las reformas destinadas a garantizar los derechos de las ciudadanías en el país.

El reconocido aforismo “no hay hechos, sólo interpretaciones” (Nietzsche, 1886), puede ayudarnos a encuadrar el análisis sobre el primer año del gobierno del presidente Petro. El enfoque propuesto no se basa en una objetividad positivista basada en la simple descripción de una sucesión de facticidades, desde la que se accede a la verdad. Por el contrario, se reconoce que frente a los hechos ocurridos durante este gobierno, existen interpretaciones, y que detrás de estas interpretaciones hay sujetos y subjetividades políticas con diferentes perspectivas para entender los acontecimientos políticos, el Estado y los derechos.

De esta manera, el referido axioma frente a la coyuntura política por la que pasa el país requiere, para nuestros propósitos, hacer un breve ajuste epistemológico: existen hechos y también sujetos interpretantes. Estos sujetos generan narrativas sobre la realidad o relatos de país desde sus intereses específicos. Es claro que en este primer año del gobierno del presidente Petro, han ocurrido una serie de hechos políticos que han dado lugar a diversas interpretaciones políticas, tanto de las fuerzas de oposición al gobierno como de sectores políticos aliados, y otras que surgen desde los sentires y pensares de la ciudadanía común, o desde quienes interpretan la realidad a partir del enfoque de los derechos humanos.

Dentro del amplio espectro de interpretaciones disponibles sobre la coyuntura, se encuentran las de los detractores políticos del gobierno y su percepción de los procesos de democratización en curso. Estos intérpretes han construido una visión conservadora y con rasgos catastróficos frente a las acciones del gobierno. Por ejemplo, le imputan al gobierno haber llevado al país a un período de caos, ingobernabilidad, inseguridad, inflación, encarecimiento del dólar y devaluación del peso, fenómenos que a su vez han repercutido en el encarecimiento



de los alimentos, asunto que se agrava además por el aumento progresivo de la gasolina. Incluso, se sostiene que estos factores acumulados han provocado una desaceleración de la economía colombiana, y han planteado hasta una crisis de sostenibilidad económica del Estado, especialmente debido a las decisiones tomadas en el marco de la anunciada transición energética del país. Una de las medidas más criticadas ha sido la suspensión de los contratos para la exploración de hidrocarburos¹.

Muchos de esos juicios se han divulgado, tendenciosamente, desligados de los factores internacionales determinantes de la coyuntura económica actual, como las tensiones comerciales entre China y los Estados Unidos, los efectos económicos de la pandemia y los impactos en la producción

.....

- 1 Respecto a este debate véase el artículo de BNamericas (2023), según el cual un tercio de los proyectos *upstream* de hidrocarburos en Colombia se han detenido porque existe un temor entre los inversionistas. Ante los anuncios del gobierno, de los 329 contratos de exploración y producción (EyP) registrados con la ANH, 104 están en el limbo, debido a que las empresas han congelado sus planes perforatorios o han abandonado sus bloques; 37 de los proyectos inactivos se suspendieron temporalmente, mientras que otros 67 están en proceso de finalización.
- 2 Un reciente episodio alrededor del “choque de trenes” entre la Presidencia y la Procuraduría, ocurrió el 27 de julio de 2023, cuando el Presidente hizo público un documento en el cual aclaró que no iba a nombrar un nuevo alcalde para Riohacha, ante la suspensión temporal adoptada por la Procuraduría General de la Nación (PGN), con el argumento de la primacía en el sistema jurídico colombiano de la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 93 CP), y en la obligación del Estado de respetar la Sentencia *Petro Urrego vs. Colombia* del 8 de julio de 2020, mediante la cual la Corte Interamericana declaró la violación de los derechos políticos del entonces Alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, al ser destituido por el Procurador Alejandro Ordoñez (art. 23 CADH). En esta providencia, el Tribunal Interamericano estableció que las autoridades administrativas no podían sancionar a autoridades de elección popular, ya que esta competencia solo puede ser ejercida por el poder judicial; de lo contrario, se estarían violando

interna de la guerra en Ucrania. Los críticos de la derecha le imputan igualmente al gobierno una tendencia a romper el principio de división de los poderes, y a desconocer las competencias y decisiones de los organismos de control, de la Fiscalía y de los Altos Tribunales². Adicionalmente, las críticas de la oposición han hecho notar que el gobierno no tiene capacidad para concertar las reformas sociales propuestas ni para “construir sobre lo construido”, dicen que el gobierno desconoce los acuerdos con los partidos de la coalición para morigerar los cambios, y al contrario se empeña en imponer una agenda radical e innegociable, que afecta a las empresas y a los negocios en el país, la seguridad de las inversiones y la estabilidad macroeconómica³. Le achacan al gobierno no tener experiencia, ni capacidad

.....

- los derechos políticos consagrados en la CADH. La Procuradora Margarita Cabello, hábilmente, hizo una interpretación restrictiva de la mencionada sentencia interamericana, y señaló que el documento del Gobierno desconoció, no una sanción de trámite de la Procuraduría, sino una sentencia de la Corte Constitucional (Nota de Prensa sobre el Expediente D-14503 del 16 de febrero de 2023). En dicha sentencia se había establecido que la potestad disciplinaria de la PGN para imponer las sanciones “finales” de funcionarios de elección popular requería una revisión judicial y un aval de la sanción mediante fallo del Consejo de Estado. Según la Procuradora, en el caso del alcalde de Riohacha, no había una “decisión final”, sino una suspensión provisional. Lo que dijo la Corte en su boletín de prensa, es que toda sanción de la PGN de destitución, suspensión e inhabilidad de funcionarios de elección popular debía ser ratificada por el juez contencioso administrativo. Según la PGN, con el desacato a la decisión tomada contra el alcalde de Riohacha, el presidente Petro rompió el orden constitucional, al desconocer la división de poderes y poner en suspenso la colaboración armónica entre los poderes públicos.
- 3 Con la Ley 1473 de 2011 se incorporó un ajuste a la capacidad de endeudamiento del gobierno, estableciendo un límite para asegurar el pago de la deuda pública y del déficit fiscal, disciplinas vigiladas por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF). La regla está proyectada de la siguiente manera: inferior (más negativo o menos positivo) que: -4,7% del PIB en 2022, -1,4% del PIB en 2023, -0,2% del PIB en



técnica ni gerencial para armar un equipo de gobierno, que le permita ser eficiente en la ejecución de las políticas públicas y del presupuesto⁴, evidenciando una ausencia de horizonte en la conducción del país y una gran improvisación en la gobernanza.

Todas estas debilidades llevarían a la ruptura de la coalición del gobierno (Semana, 2023a), “dinamitada por el Presidente Petro”, y a la consecuente parálisis en la agenda legislativa, donde la mayoría de las reformas sociales fueron hundidas o se han ido tramitando con grandes dificultades por la falta de mayorías parlamentarias, incurriendo el gobierno en viejas y cuestionables prácticas como la “mermelada” para atraer votos a favor (Semana, 2023b). Los opositores de Petro opinan que el panorama de la gobernanza se ha oscurecido –algunos tratadistas han llamado “los tiros en el pie” del gobierno–, en relación con inocultables escándalos de corrupción, de presuntas financiaciones *non sanctorum* de la campaña electoral del Presidente (Democracia abierta, 2023), de chuzadas ilegales, de la firma de millonarios contratos sin los requisitos legales, del despilfarro burocrático y de informaciones

inexactas dadas a la opinión pública frente a algunas situaciones de interés nacional, etc. Estas salidas en falso del gobierno repercuten en la caída de la legitimidad y de la popularidad del gobierno, lo que posiblemente, proyectan los analistas de esta tendencia, quedará demostrado en una derrota estratégica de las fuerzas políticas aliadas al gobierno en las próximas elecciones territoriales de octubre de 2023.

Esta narrativa de la oposición política, que responde a un reacomodo de las derechas “expulsadas del paraíso del poder”, cuenta con los medios necesarios para obstaculizar al gobierno del cambio. Los gremios económicos han resistido firmemente las reformas sociales, mientras que los medios de comunicación han implementado una estrategia de desprestigio del gobierno, cuestionando constantemente sus iniciativas en todos los órdenes. Los medios controlados por el bloque hegemónico del poder económico se han sentido perseguidos porque el presidente ha respondido a los periodistas que critican sus gestiones, argumentando que esto limita el derecho a la información y la libertad de prensa⁵. Los partidos de derecha en la oposición

.....

2024, 0,5% del PIB en 2025. El CARF ha estado emitiendo alertas sobre las implicaciones que tendría para la sostenibilidad fiscal del país las reformas sociales, o para la estabilidad de las finanzas públicas la suspensión de las explotaciones petroleras. El Presidente Petro ha cuestionado las recomendaciones del CARF porque este organismo fue conformado por expertos privados nombrados durante el gobierno de Duque (Amaya y Cortés, 2023).

4 En un informe de junio, la Corporación Financiera Corficolombiana (parte del Grupo Aval de Luis Carlos Sarmiento Angulo), realizó una caracterización del rezago en ejecución del gasto público en 2023. Se dice que el nivel de ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) en los primeros cinco meses de 2023 es inferior al promedio de los últimos años: las obligaciones presupuestales representaron en estos meses el 27% del monto de apropiaciones del PGN excluyendo el servicio de la deuda, frente al promedio de 31% entre 2001 y 2022. Los sectores de

.....

Hacienda, Trabajo e Inclusión y Reconciliación fueron los que registraron los mayores rezagos, con cerca de \$8,8 billones sin ejecutar. Por ejemplo, el nuevo programa Renta Básica ha tenido una implementación lenta, y en Hacienda existe un alto monto de recursos bloqueados a la espera de autorizaciones como la del aumento salarial a funcionarios públicos. Véase Equipo Macroeconomía y Mercados (2023).

5 En un comunicado de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) del 10 de mayo de 2023, alertó que el presidente Petro esté criticando, estigmatizando y poniendo en riesgo a periodistas que nombra en sus trinos, porque con esto limita el ejercicio de la libertad de prensa, que es un principio de contrapoder en cualquier sociedad democrática. Lamentablemente la FLIP no advierte que los grandes medios están desplegando una agenda informativa reaccionaria, alineada con los intereses de la derecha y del *statu quo*; las posiciones politizadas de los medios no se transparentan a los consumidores o usuarios de su



han bloqueado el avance de las reformas sociales del gobierno, los Organismos de Control y la Fiscalía han actuado como verdaderos alfiles políticos de la oposición y en favor del establecimiento, mientras los Altos Tribunales han emitido fallos contrarios a los intereses del gobierno. Se suma a los bloqueos institucionales, las resistencias de algunos gobiernos territoriales que han criticado la política de seguridad, pues advierten que los actores armados están haciendo presencia en sus jurisdicciones. Algunos sectores de la fuerza pública activa y de las reservas también han contribuido a aumentar la desconfianza en el gobierno, y sin ningún reato han llamado a las tropas a una desobediencia militar. Esto evidencia una tensa relación entre el gobierno y las jerarquías de las fuerzas armadas a pesar de la depuración realizada al comienzo del gobierno (Lineró, 2022). Esta tensión tiene su origen en el cambio anunciado en el paradigma de la seguridad nacional, pasando de la idea del exterminio del enemigo interno a otro paradigma centrado en la protección de los derechos humanos y del cuidado de la ciudadanía.

El presidente Petro ha valorado este conjunto de estrategias de bloqueo institucional, de deslegitimación y de resistencia corporativa y gremial a los cambios, como un “golpe blando” (Dorado, 2023) en curso (Suárez, 2023).

Es importante no soslayar un dato sobre estos sectores de la oposición de derecha: han llevado a cabo serias “demostraciones en la calle”, un asunto que el gobierno no puede

información, mostrándose falsamente como actores neutrales; tampoco declaran estos medios que son selectivos a la hora de decidir o silenciar qué información circula, o a qué poderes o a quiénes controlan; con todo esto tergiversan o moldean la realidad según el acomodo de los grupos económicos que son sus propietarios, o que los sostienen financieramente (Morales, 2023).

desestimar. Las movilizaciones del día martes 20 de junio tuvieron una gran relevancia, ya que cerca de 30 mil personas marcharon en Bogotá y los grandes medios amplificaron la resonancia de estas protestas.

En el otro extremo de los relatos políticos sobre la coyuntura, se encuentra la interpretación que hacen los sectores aliados al gobierno. Por supuesto que desde esta orilla del debate, no se parte de la idea de que país esté atravesando por una situación de caos o crisis insuperable, más bien se comprende que todo proceso socio-político de transformaciones requiere unos tiempos de aclimatación y de sedimentación. Se dice que el gobierno del cambio ha dedicado estos meses a establecer las condiciones políticas y jurídicas para gobernar de manera diferente al país, para tratar de romper las fuertes continuidades institucionales y políticas impuestas por el bloque hegemónico liberal-conservador desde hace 200 años (Tirado, 1991). Este proceso no es fácil, ni amigable y enfrenta grandes resistencias, como todo proceso dialéctico. Las estructuras de la acumulación neoliberal no se han agotado y su superación requiere tiempo, así como el fortalecimiento y la cooperación estratégica de las luchas populares con el gobierno⁶.

En este correlato sobre la realidad del país, se dice que gobierno del presidente Petro ha sido el único en la historia que ha acogido en su Plan Nacional de Desarrollo las agendas de los movimientos sociales en Colombia, lo que implica la apertura de un tiempo propicio para la garantía de los derechos de las ciudadanías. No obs-

6 A propósito de la convocatoria al pueblo y a los movimientos sociales en apoyo de las reformas sociales, el pasado 7 de junio de 2023, dijo el Presidente Petro en la Plaza de Bolívar: “es la antesala, el prelude (de que) nos vamos a movilizar millones en Colombia, no solo los once y medio de millones que votaron por el poder popular, sino millones de los que no votaron por nosotros (...) y



tante, se requiere un período mínimo de aprestamiento institucional para adelantar las reformas socio-políticas y económicas necesarias, prometidas por el Presidente. En la senda transitada hasta el momento hay grandes logros como la aprobación por parte del Congreso de la República del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023), la aprobación de la reforma tributaria que por primera vez en la historia nacional tiene rasgos de progresividad y que le dará al gobierno recursos significativos para adelantar las reformas sociales prometidas, la aprobación del Ministerio de la Igualdad encargado a la vicepresidenta Francia Márquez. Entre las conquistas gubernamentales en el corto plazo, se debe mencionar un conjunto de medidas que aseguran el reconocimiento y los derechos del campesinado en el país, entre ellos: la aprobación del Acuerdo de Escazú, la aprobación en el Congreso del acto legislativo sobre la jurisdicción agraria, la aprobación del acto legislativo sobre el campesinado como sujeto de derechos constitucional y una serie de programas y acciones administrativas como la regularización de 807 mil hectáreas mediante la titulación masiva de predios, la declaración de dos zonas de reserva campesina en los departamentos del Meta y Cundinamarca que comprenden 74 mil hectáreas, la adjudicación de más de 120 mil créditos de Finagro para

.....

se necesita de la unidad del pueblo. Es la unidad del pueblo lo que hoy nos convoca, no más divisiones populares. Unirnos, unirnos para gobernar. La fase que sigue es la del gobierno popular, y vamos a demostrar cómo se hace y cómo se ejerce. Las asambleas populares en cada municipio son para gobernar, quiero que Ustedes, hombres y mujeres trabajadores, estudiantes, mujeres del pueblo se sientan gobierno. No soy yo, el gobierno. Son Ustedes. Yo soy apenas un mandatario de Ustedes, un sirviente de Ustedes. Yo llego hasta donde Ustedes quieran, si queremos más allá... vamos más allá! (...) Este gobierno está al servicio de Ustedes: tomemos decisiones. Dejamos de ser oposición y pasamos a ser

pequeños productores y para subsidios a los fertilizantes, y la entrega por parte de la SAE de 600 hectáreas a familias campesinas, entre otras acciones (Infobae, 2022).

Se resalta como un avance importante la puesta en marcha de la política pública de transferencias monetarias hacia los sectores sociales más vulnerables; la renta básica ciudadana como transferencia extraordinaria del gobierno ha llegado a 450 municipios, entregando a los hogares más pobres registrados en el Sisben IV, un ingreso incondicionado de \$500 mil mensuales (Gallo, 2023). Entre las medidas de acción afirmativa realizadas también son destacables: la condonación de deudas del ICETEX a 4000 personas y una modificación al presupuesto del presente año, que implicó entre otras decisiones, por ejemplo, aumentar en 1,3 billones los recursos para la educación y aumentar el presupuesto para agricultura de 2 a 4 billones de pesos para la presente vigencia (Infobae, 2022).

Otra medida gubernamental que se ha venido adelantando es la política de la “paz total” (Ley 7222 de 2022) que ha ido configurando procesos de negociación política o para el sometimiento a la justicia con varias expresiones de los actores del conflicto armado y de los grupos multicrimen que actúan en diversas regiones del país⁷; al menos se adelantan conversacio-

.....

gobierno, y los gobiernos deciden...” (Transcripción propia) (Noticias RCN, 2023).

7 Esta iniciativa de desactivación de todas las estructuras armadas que generan violencias múltiples en los territorios se basa en una visión de que el conflicto armado en el país se ha transformado, y al lado de la tradicional confrontación armada de disputa de soberanías entre el Estado y fuerzas insurgentes, regulada por el derecho internacional humanitario, en estos tiempos han surgido “nuevas guerras” con otros actores y motivaciones más ligadas a economías ilícitas y al afán de lucro. Un análisis sobre las nuevas guerras puede verse en Bados y Durán (2015).



nes con ocho actores y con algunos se han pactado acuerdos humanitarios, lo que se traduce en la reducción de la violencia, de los homicidios y de otros delitos contra la integridad y la libertad de los ciudadanos, de los liderazgos sociales y de los firmantes de la paz en los territorios de mayor conflictividad (RTVC Noticias, 2023). Un hecho notorio y un avance sin antecedentes es el preacuerdo logrado el 9 de junio con el ELN para un cese bilateral del fuego temporal y nacional entre este grupo insurgente y el Estado colombiano, acuerdo que entrará en vigencia el 6 de agosto, hasta por un período de 180 días (Ortega, 2023).

Esta interpretación de las ejecutorias del Gobierno Petro si bien reconoce que ha habido errores que deben enmendarse, destaca que el gobierno está transitando una ruta propicia para la transformación de muchas de las discriminaciones e inequidades que han afectado históricamente a las grandes mayorías.

Desde otra perspectiva, la de los movimientos de derechos humanos y de los sectores populares fluctuantes o indecisos, que pudieron haber apoyado el cambio, se observa una interpretación de las actuaciones del gobierno en sentido próximo a la anteriormente descrita, pero con la introducción de un componente de preocupación por ciertos modos de proceder del gobierno y de sus aliados.

En primer lugar, existe cierto escepticismo y perplejidad ética y política frente a los escándalos mediáticos en los que están comprometidos familiares del presidente Petro, y políticos de la coalición de gobierno. Se siente aquí que se están reproduciendo las mismas prácticas repudiables contra las cuales los actores críticos y progresistas han luchado siempre, lo que por lo menos resultaría ser, al menos, un fraude al principio de moralidad

administrativa, anhelado durante mucho tiempo por las fuerzas sociales que han luchado por una democracia sustantiva en el país. En segundo lugar, estos sectores se sienten impacientes al no ver que el gobierno esté tomando decisiones precisas y adoptando políticas sociales que impacten de manera concreta la vida de los ciudadanos y ciudadanas, o si lo hace, no lo está comunicando claramente; verbigracia, no se han aliviado las tarifas de los servicios públicos, ni los costos del transporte público, ni los costos de la canasta familiar, y no se ha garantizado el acceso a agua potable en los lugares que padecen sed; no se ha cumplido con la liberación de los y las jóvenes procesados penalmente y privados de su libertad por participar en el levantamiento social de 2021, entre otras promesas pendientes. Tampoco se ve la concreción de medidas anunciadas por el gobierno para la reparación de las víctimas. Según el mismo gobierno, esto se debe a los bloqueos institucionales que existen, o porque no hay recursos financieros suficientes para adoptarlas; el mismo Presidente señaló el 9 de abril de este año, que como alternativa a la falta de indemnización de las víctimas, el gobierno debería emitir bonos por parte del Banco de la República para estos fines, situación impensable en el país que sigue fielmente la ortodoxia de los economistas monetaristas (Portafolio, 2023). El gobierno tiene la tendencia a hacer grandes anuncios o promesas ostentosas y abstractas, pero su nivel de concreción y ejecución de planes, programas y proyectos de impactos social efectivo e inmediato, verificable en la vida cotidiana de la gente, es muy bajo, lento y hasta omisivo.

Lo que se echa de menos es una mayor capacidad disruptiva del gobierno. Un reto del actual gobierno es desarrollar una agenda anti-neoliberal, expresada en las diferentes reformas sociales prometidas.



Aunque el gobierno se apresuró a cumplir con los desafíos del cambio y presentó una robusta agenda de sus reformas al Congreso, en muchas de ellas debió ceder puntos importantes de transformación. Esto es comprensible, ya que se requieren consensos para su trámite, pero las resistencias han sido tan fuertes, que incluso con la reducción de las pretensiones de transformación presentadas, las reformas laboral, pensional y a la salud, no prosperaron en la primera legislatura.

Desde esta perspectiva de transformación social efectiva, más preocupante aún que la suavización de las reformas sociales para mantener ciertos márgenes de negociación con los actores económicos, como única forma para lograr consensos en el Congreso de la República, es la actitud de seguir gobernando con la misma lógica neoliberal imperante en el país en las últimas décadas: no se ha abandonado el sistema bancario adoptado por el ICETEX, lo que implicaría una condonación

de las deudas, sino que contrariamente se ha adoptado es una línea de alivios (tasa de interés 0% y la eliminación de la capitalización de intereses para los nuevos créditos durante el período de estudios) (ICETEX, 2022). El gobierno también ha optado por acoger el disciplinamiento que suponen las reglas fiscales⁸ para mantener la estabilidad macroeconómica⁹, y de paso ha escogido la vía de lograr la paridad de los precios internacionales de la gasolina, que es una política impuesta por el Fondo Monetario Internacional, cuando existen experiencias en la Región que se han distanciado de este tipo de medidas, para priorizar las políticas sociales¹⁰.

En Colombia, hasta ahora, los precios de la gasolina no estaban equiparados con los internacionales porque el Estado asumió la carga de subsidiar el consumo de gasolina en el mercado interno, para mantener uno de los precios más bajos de la región. Esto fue posible por el funcionamiento del Fondo de Estabilización de los

.....

- 8 El Ministro de Hacienda, Ricardo Bonilla, en varias declaraciones dadas a medios de comunicación el día 11 de julio, dijo que: “sobre ese tema seguimos comprometidos con respetar la regla fiscal (...) es una regla fiscal muy dura y que efectivamente nos coloca en los límites... el problema mayor que tenemos en [el año] 24, es la acumulación de servicio a pago de la deuda en Colombia. El mayor vencimiento será en el 24 y estamos efectivamente en el tema de cómo pagamos la deuda en 2024 sin dificultades. Nos toca hacer un esfuerzo fiscal muy grande y esa es la razón por la cual nuestra preocupación como la de la Comisión de la Regla Fiscal, es que efectivamente allí tenemos que hacer ajustes y que en los años 24 y 25 tenemos que pagar la deuda al Fondo Monetario Internacional, y el gobierno no está interesado en hacer ninguna moratoria ni en declarar ningún incumplimiento con el Fondo”. (Transcripción propia). (Caracol Radio, 2023).
- 9 El Ministro de Hacienda, José Antonio Ocampo, en un momento álgido de discusión de las reformas sociales, salió públicamente a decir que estas reformas debían ser coherentes con la regla fiscal, medida de ajuste para 2023 reconocida por el FMI (Infobae, 2023a).

.....

- 10 El presidente Lula da Silva se comprometió durante la campaña electoral a evitar esta situación para bajar los precios de los combustibles. El 16 de mayo de 2023, la petrolera estatal Petrobras informó que su consejo ejecutivo aprobó la nueva estrategia comercial para fijar los precios del diésel y la gasolina, abandonando la política de paridad internacional de precios del petróleo y combustibles derivados, evitando transferir a los precios internos la volatilidad de los precios internacionales y del tipo de cambio. La nueva estrategia de fijación de los precios utilizará referencias de mercado como el costo de los proveedores alternativos y el valor marginal para Petrobras. La estrategia adoptada le permite a la empresa brasilera flexibilidad para aplicar precios competitivos de acuerdo con sus activos de producción y con la logística del país, compitiendo en otras condiciones con distribuidores e importadores de combustible, lo que bajará los precios para los consumidores. Otra medida del gobierno de Lula fue la reanudación parcial del cobro de impuestos federales sobre la gasolina y el diésel, suspendido por Bolsonaro, y también creó un impuesto sobre la exportación de crudo, el cual suscitó protestas por parte de las petroleras extranjeras (Infobae, 2023b).

.....



Precios de los Combustibles desde 2007, el cual a finales del año 2022 representó una carga para el erario de más de 36 billones de pesos. La decisión del gobierno es liberar progresivamente al Estado de pagar ese subsidio al consumo de la gasolina, y que los precios de la gasolina se alineen con los internacionales. Por un lado, es plausible que se pretenda lograr ahorros en el presupuesto público para destinarlo a la financiación de las políticas sociales. Sin embargo, esa liberación de los precios de la gasolina conlleva, como efecto directo, el encarecimiento del transporte y de los alimentos, lo que ocasiona por supuesto malestar en la población. Para defenderse, el gobierno argumenta que el efecto del encarecimiento sobre los alimentos y del transporte es producido por los precios del diésel, los cuales se han mantenido subsidiados hasta el momento.

¿Qué se espera de este gobierno en materia de derechos humanos?: ¿un reformismo domesticado por las reglas del neoliberalismo, o un reformismo transgresor? Un reformismo transgresor implica que ante las grandes necesidades que tienen los sectores de la periferias urbanas y rurales de que sus derechos humanos integrales sean garantizados de manera inmediata y efectiva, el gobierno por iniciativa propia o como respuesta a la movilización social, deba producir una desestabilización parcial o una modificación sustancial del régimen político (Barrera, 2022), esto supone dejar entre paréntesis los formalismos y el fetichismo jurídico del régimen santanderista que nos ha gobernado a lo largo de dos siglos de existencia republicana, según el cual se requieren normas para modificar la realidad. Es decepcionante que en ciertos espacios de interlocución entre las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil, se escuche a algunos/as funcionarios/as afirmar que para poner en marcha ciertas políticas públicas de im-

pacto, el Gobierno debe esperar a que se expidan las leyes, decretos reglamentarios o documentos CONPES, y para eso van a pasar varios meses. Aquí, por lo menos, hay una falta de sintonía con las urgencias de la realidad social.

En la jerga de la izquierda, es muy común escuchar la expresión de que “la revolución no se hace por decreto”, es decir, para cambiar la realidad se requiere acciones transformadoras. Por lo mismo, es imperativo que el gobierno tome decisiones políticas y administrativas de inversión social, incluso con carácter disruptivo de los arreglos legalistas y procedimentales dominantes en el sistema jurídico-político (“país formal”), para que con creatividad legal, y soportadas en el marco constitucional, se acelere la ejecución de recursos públicos disponibles para garantizar el bienestar general y la calidad de vida de la población, priorizando el gasto público social, como lo ordena la Constitución en sus artículos 350 y 366. El desafío consiste en impactar al “país real” (Montaña, 1973), lo cual se logra a corto plazo al priorizar el gasto público social como solución inmediata a las necesidades básicas insatisfechas de la población más vulnerable, quienes históricamente han sido excluidos de las condiciones más elementales para tener una vida decente.

En la Sentencia C-368 de 2016, la Corte Constitucional, aclaró que el gasto público social es una designación presupuestal forzosa, que emana del artículo 350 C.P., cuyo principal fin es garantizar la financiación de los mínimos materiales y vitales de la ciudadanía. Al analizar el contenido del mencionado artículo, la Corte concluyó que dentro de la ley de apropiaciones se debe incluir siempre un componente denominado gasto público social que tiene prioridad sobre cualquier otra asignación, salvo en los casos de guerra exterior o por



razones de seguridad nacional; y que tal rubro debe distribuirse de manera territorial a partir del análisis sobre el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, del total de la población y de la eficiencia fiscal y administrativa, conforme la ley. Lo que le toca al Gobierno, en consecuencia, es aplicar estas subreglas constitucionales con base en un buen diseño de políticas y programas sociales de alto impacto.

El mismo nivel de urgencia en proveer soluciones a los mínimos vitales se encuentra en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, interpretado por el Comité encargado de monitorear este instrumento, en su Observación General No. 3 el Comité plantea dos cuestiones de interés: que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos y, segundo, que el párrafo 1 del artículo 2 obliga al Estado a tomar las medidas necesarias “hasta el máximo de los recursos de que un disponga”. Igualmente, el Comité aclara que un Estado Parte solo puede justificar su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas cuando demuestra que ha realizado todos los esfuerzos a su alcance y ha utilizado los recursos disponibles, priorizando el cumplimiento de esas obligaciones mínimas.

Sin embargo, no se trata de que el Gobierno desborde el gasto público aumentando en billones de pesos y sin mayores límites la financiación de todos los programas que puedan surgir de las reivindicaciones sociales, o sin tener en cuenta la realidad de los ingresos que tiene el Estado ahora, y en el futuro cercano. Lo más razonable es avanzar en un manejo presupuestal que, de manera ordenada, impacte la vida de sectores sociales con mayores

necesidades. Se trata de avanzar en una programación del presupuesto por resultados, que obligue a la institucionalidad a una ejecución eficiente con base en las metas sociales trazadas, en su viabilidad y con soporte en el principio de prioridad del gasto público social.

En esta misma línea de acción, el Gobierno debería mostrar voluntad política para revisar algunas rigideces legales y constitucionales del presupuesto, como algunos presupuestos sectoriales que siempre se han mostrado ineficaces, verbigracia, los de seguridad e incluso justicia, o el sistema de regalías. Estos recursos podrían ser reorientados técnicamente hacia objetivos de mayor impacto. Un buen ejemplo de esto es el desmonte de los subsidios a los combustibles que liberaría al erario público del gran déficit del Fondo de Estabilización que llegó en 2022 a 36 billones de pesos (dos reformas tributarias), y que para el presente año (teniendo en cuenta el efecto de la nivelación de los precios de la gasolina con los costos internacionales), se estima será de 18 billones. Esta reducción significa que el Gobierno está liberando espacios fiscales importantes que pueden facilitar la financiación de las reformas sociales, al tiempo que mantiene márgenes de equilibrio macroeconómico.

El peor escenario para el país sería intentar financiar las reformas sociales del PND, y un número emergente de programas sociales en respuesta a las movilizaciones sociales, sin tener un respaldo financiero en los ingresos del Estado o en el crecimiento del PIB nominal o la inflación. Tal situación podría llevar a un desbalance en las finanzas públicas y, probablemente, a un endeudamiento muy oneroso para el Estado, dado las condiciones actuales para contratar empréstitos con la banca nacional o internacional. Sin embargo, una simple decisión administrativa de reorientar



estratégicamente los énfasis del presupuesto público mostrará a la ciudadanía que hay un Gobierno diferente.

Lo que está en juego con estos arreglos macroeconómicos no es que el gasto público se someta al cinturón que impone la regla fiscal, sino que el Gobierno del presidente Petro priorice y reoriente el gasto público, haciendo realidad el presupuesto público por resultados. También es necesario cambiar la orientación de algunos rubros del presupuesto de la Nación que son ineficientes y, seguramente, modificar algunas reglas de indexación que hacen inflexible el presupuesto.

El gobierno actual ya cuenta con la reforma tributaria que le provee de recursos para concretar el gasto público social, y en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se encuentran identificados los ejes de las grandes transformaciones sociales que reclama la sociedad colombiana; por lo mismo, manos a la obra.

El PND es indudablemente el primero de la historia de este país que se alinea con las reivindicaciones de derechos humanos, de la paz y de la democracia profunda de los movimientos sociales, lo que lo convierte en una aspiración emancipatoria. El compromiso temprano del Gobierno Petro con los derechos humanos quedó establecido en la presentación del Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación: “Hay futuro, si hay verdad”, el 28 de junio de 2022. Durante este acto, el recién elegido Presidente, prometió que las recomendaciones del Informe, serían implementadas integralmente por su Gobierno (El Espectador, 2022).

El 26 de julio de 2023, durante la presentación del primer informe del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones de la Comisión de la Verdad (creada por el Dcto.

588 de 2017) varios de los intervinientes reconocieron que, a pesar de que el Senado de la República no aprobó el artículo 8 del PND, donde quedaba consagrado el compromiso explícito de todas las entidades del Gobierno con la implementación de tales recomendaciones, varias políticas incluidas en el PND estaban comenzando a hacer realidad muchas de las orientaciones dadas por la Comisión de la Verdad para la construcción una paz sostenible, para la reconciliación, para la reparación de las víctimas y para las garantías de no repetición (Comisión de la Verdad, 2023).

Entre las políticas que son coherentes con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad se encuentran: el establecimiento de un ordenamiento territorial alrededor del agua, la búsqueda de la paz total, el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional, el derecho humano a la alimentación, la creación de una jurisdicción agraria, el cumplimiento de las metas de la reforma rural integral, la seguridad humana con sus reformas sociales, el respeto y garantías a la participación política y la justicia ambiental. Estas y otras políticas que rompen históricas injusticias en el país abren paso a la construcción de una sociedad en paz y a la superación de las causas que han generado los diferentes ciclos de violencia sociopolítica en Colombia.

De acuerdo con el balance hecho por el Departamento Nacional de Planeación sobre la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, se ha avanzado en medidas referentes a 64 de esas recomendaciones en el PND aprobado. De estas, unas 47 requieren el apoyo y concurrencia de las entidades territoriales, razón por la cual es imprescindible continuar con el trabajo de divulgación y apropiación social de las recomendaciones. Además, es necesario asegurar que en las



elecciones territoriales, los y las elegidos estén informados y comprometidos con el legado de la Comisión de la Verdad.

Angelika Rettberg, miembro del Comité de Seguimiento a las Recomendaciones, sostuvo que la décima parte de los 77 proyectos de ley tramitados durante la primera legislatura en el Congreso de la República, estuvieron directa o indirectamente relacionados con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. Tanto el PND como los dos actos legislativos aprobados (la jurisdicción agraria y el campesinado como sujetos de derechos), constituyen verdaderos hitos en las políticas públicas en el país y reflejan la centralidad que tiene el trabajo legislativo con el cumplimiento de las recomendaciones, que son patrimonio público de las víctimas y de la sociedad. Estas recomendaciones se constituyen en obligaciones éticas y jurídicas para el Estado.

Las redes de derechos humanos que producen este informe compartimos la misma convicción y apoyamos decididamente las políticas consagradas en el PND. Somos conscientes de que Petro no está instaurando el socialismo con las reformas sociales. Él mismo ha reconocido que está modernizando el capitalismo feudal que ha existido en esta república desde su creación.

Ojalá que en este período, propicio para hacer efectivas políticas que aseguren los derechos humanos básicos de las ciudadanías, que es la condición más esencial para avanzar hacia la modernidad, el oligopoder bicentenario encarnado en los partidos tradicionales, en los gremios económicos, los grandes medios de comunicación, las burocracias entronizadas en las instituciones y en otros sectores al servicio del *statu quo*, no recaiga en la longeva manía cultural que ha atravesado la historia de este país, y que el profesor

Rafael Gutiérrez Girardot denominó como el “retro-progresismo”. Esta noción fue explicada con lucidez por el profesor Rubén Jaramillo (1988) como la “coexistencia de formas de experiencia y comportamientos anacrónicas e inclusive contradictorias con los patrones de la modernidad, en las que se reflejan los compromisos y las transacciones, las soluciones a medias, las semiverdades y semientiras que han resultado de todo ello ante la tensión entre lo premoderno y lo moderno a lo largo de nuestra historia”.

Referencias

- Amaya, S., y Cortés, S. (2023, 24 de mayo). Qué es el comité de la regla fiscal, crítico del gobierno Petro. *La Silla Vacía*. Disponible en <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/que-es-el-comite-de-la-regla-fiscal-critico-del-gobierno-petro/>
- Bados, V., y Durán, M. (2015). Las “nuevas guerras”: una propuesta metodológica para su análisis. *Revista UNISCI Journal*, 38, mayo. Universidad de Granada.
- Barrera, D. (2022, 30 de agosto). El gobierno de la periferia: entre reformismo continuado o el reformismo transgresor. *Viento del Sur. Revista de crítica política*. Disponible en <https://intervencionycoyuntura.org/el-gobierno-de-la-periferia-entre-el-reformismo-continuado-o-el-reformismo-transgresor/>
- BNamericas. (2023, 04 de abril). EyP en Colombia acusa impacto de suspensión de contratos y solicitudes de cancelación. *Bnamericas*. Disponible en



<https://www.bnamericas.com/es/noticias/eyp-en-colombia-acusa-impacto-de-suspension-de-contratos-y-solicitudes-de-cancelacion>

Caracol Radio. (2023). Entrevista con el Ministro de Hacienda Ricardo Bonilla. *Programa Hora 20*. https://alacarta.caracol.com.co/programa/hora_20/

Comisión de la Verdad. (2023, 27 de julio). *¿Cómo va la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad?* Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=RZuDXEN9iLs>

Democracia abierta. (2023, 08 de junio). El escándalo Benedetti-Sarabia pone la gobernabilidad de Colombia contra las cuerdas. *Open Democracy*. Disponible en <https://www.opendemocracy.net/es/el-escandalo-benedetti-sarabia-pone-la-gobernabilidad-de-colombia-contra-las-cuerdas/>

Dorado, F. (2023). Golpes blandos y duros. *Viva La Ciudadanía*, edición 828, semana del 10 al 16 de junio. Disponible en <https://viva.org.co/cajavirtual/svc0828/articulo03.html>

El Espectador. (2022). Petro: “Las recomendaciones de la Comisión de la Verdad serán eficaces en la historia de Colombia”. *El Espectador*. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=4tB3_qHaDKM&ab_channel=ElEspectador

Equipo Macroeconomía y Mercados. (2023, 09 de julio). Caracterización del rezaigo en ejecución del gasto público en 2023. *Corficolombiana*. Disponible en https://investigaciones.corficolombiana.com/macroeconomia-y-mercados/informe-semanal/caracterizacion-del-rezaigo-en-ejecucion-del-gasto-publico-en-2023/informe_1358028

Gallo, D. (2023, 15 de febrero). Así funciona el Subsidio Renta Ciudadana del gobierno Petro: los hogares más necesitados

de Colombia recibirán \$500.000 *Infobae*. Disponible en <https://www.infobae.com/colombia/2023/02/15/asi-funciona-el-subsidio-renta-ciudadana-del-gobierno-petro-los-hogares-mas-necesitados-de-colombia-recibiran-500000/>

ICETEX. (2022, 15 de noviembre). ¡El ICETEX está cambiando! Conoce los hitos de una entidad más humana. ICETEX. Colombia potencia de la vida. Disponible en <https://web.icetex.gov.co/es/-/el-icetex-esta-cambiando-conoce-los-hitos-de-una-entidad-mas-humana-prensa-icetex>

Infobae. (2022, 15 de noviembre). Estos son los 50 logros que destacó Gustavo Petro en sus primeros 100 días de gobierno. *Infobae*. Disponible en <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/11/15/estos-son-los-50-logros-que-destaco-gustavo-petro-en-sus-primeros-100-dias-de-gobierno/>

Infobae. (2023a, 15 de febrero). Reformas tienen que ser coherentes con la regla fiscal, aseguró el ministro José Antonio Ocampo. *Infobae*. Disponible en <https://www.infobae.com/colombia/2023/02/15/reformas-tienen-que-ser-coherentes-con-la-regla-fiscal-aseguro-el-ministro-jose-antonio-ocampo/>

Infobae. (2023b, 16 de mayo). Petrobras abandonó la política de paridad internacional de precios para la importación de combustible a Brasil. *Infobae*. Disponible en <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/05/16/petrobras-abandono-la-politica-de-paridad-internacional-de-precios-para-la-importacion-de-combustible-a-brasil/#:~:text=La%20petrolera%20estatal%20brasile%C3%B1a%20Petrobras,del%20petr%C3%B3leo%20y%20combustibles%20derivados>

Jaramillo, R. (1988). *Colombia: La modernidad postergada*, 2ª ed. Bogotá: Argumentos.



- Linero, G. (2022, 24 de agosto). Las nerviosas relaciones del presidente Petro y las Fuerzas Armadas. *Pares. Fundación Paz y Reconciliación*. Disponible en <https://www.pares.com.co/post/las-nerviosas-relaciones-del-presidente-petro-y-las-fuerzas-armadas>
- Montaña, D. (1973). *Colombia: país formal y país real*. Bogotá: Editorial Presencia.
- Morales, E. (2023, 13 de junio). La falsa neutralidad del periodismo en Colombia. *Viento del Sur. Revista de crítica política*. Disponible en <https://intervencionycoyuntura.org/la-farsa-de-la-neutralidad-del-periodismo-en-colombia/>
- Nietzsche, F. (1886). *Jenseits von Gut und Böse*. Trad. *Más allá del bien y del mal*.
- Noticias RCN. (2023). Desde la Plaza de Bolívar, presidente Petro solicita al Congreso aprobar las reformas. *Noticias RCN*. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=NvfZBVEaduo>
- Ortega, H. (2023, 18 de junio). Negociación con el ELN: los logros y lo que falta. *Razón Pública*. Disponible en <https://razonpublica.com/negociacion-eln-los-logros-lo-falta/>
- Portafolio. (2023, 11 de abril). Bonos del Emisor, la alternativa de Petro para indemnizar víctimas. *Portafolio*. Disponible en <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/bonos-del-banco-de-la-republica-la-alternativa-de-petro-para-indemnizar-victimas-581247>
- RTVC Noticias. (2023). Danilo Rueda respondió a las críticas por la carta que envió a las disidencias FARC. *RTVC Noticias*. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=rv7Vdy3ujqU>
- Semana. (2023a, 16 de mayo). Urgente. Golpe mortal a la coalición del Gobierno Petro en el Congreso: La U se declaró en independencia y el presidente se queda cada vez más solo. *Semana*. Disponible en <https://www.semana.com/politica/articulo/se-desbarata-la-coalicion-del-gobierno-petro-en-el-congreso-la-u-se-declara-en-independencia/202353/>
- Semana. (2023b, 06 de mayo). Esta es la alarmante radiografía de la ‘mermelada’ que el Gobierno Petro les entregó a los partidos; hoy sigue intacta. *Semana*. Disponible en <https://www.semana.com/politica/articulo/esta-es-la-alarmanete-radiografia-de-la-mermelada-que-el-gobierno-petro-les-entrego-a-los-partidos-hoy-sigue-intacta/202318/>
- Suárez, A. (2023, 06 de junio). ‘Se trata de un simple intento de golpe blando’: Petro, tras denuncia por audios. *El Tiempo*. Disponible en <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gustavo-petro-habla-de-golpe-blando-tras-denuncia-por-audios-de-benedetti-775095>
- Tirado, A. (1991). Colombia: siglo y medio de bipartidismo. En: *Colombia hoy. Perspectivas hacia el Siglo XXI*, 14 ed. Siglo XXI Editores.





SEGURIDAD Y PAZ EN EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE PETRO

Es un acontecimiento histórico que, por primera vez en los 212 años de vida republicana, la voluntad popular haya llevado al gobierno a dos dirigentes, como Gustavo Petro y Francia Márquez, quienes no provienen de los sectores tradicionales dominantes. Esto permitió que el Programa de Gobierno propuesto se centrara en un enfoque de derechos humanos, inclusión social y justicia ambiental. Además, se estableció un mandato expreso para la construcción de la paz y la finalización de las guerras que han sido utilizadas por los sectores tradicionales para encubrir e imponer sus estrategias de exclusión, despojo, gobernanza autoritaria y privilegios inaceptables.

El Programa de Gobierno “Colombia, Potencia Mundial de la Vida 2022-2026” de Gustavo Petro y Francia Márquez está centrado en una visión derechos humanos integrales, que se articulan en torno a tres ejes fundamentales: Paz Total, Justicia Social y Justicia Ambiental. Nunca antes en la historia de Colombia un gobierno nacional había llegado con un mandato tan claro y comprometido en la realización de una Agenda de Derechos Humanos que abarque a todos los sectores sociales. Además, este gobierno tiene la intención explícita

de enfrentar la crisis humanitaria, el desastre ambiental y la enorme desigualdad económica y social acumulada por anteriores gobiernos, especialmente durante el mandato indolente, violento y retrógrado de su predecesor, Iván Duque.

En este período, los movimientos sociales y de derechos humanos y construcción de paz, respaldamos de manera decidida la voluntad del gobierno, enfrentando las enormes resistencias institucionales y sistémicas que se oponen a estos cambios. Por primera vez, se ha logrado la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo con la participación masiva de los movimientos sociales, y se han incorporado sus demandas en áreas cruciales como los derechos humanos, la protección de los territorios y su ordenamiento alrededor del agua, la preservación de la diversidad natural y la soberanía alimentaria.

La Política de Paz Total

Dada la parálisis y retrocesos del proceso de paz durante los cuatro años del gobierno de Iván Duque, así como la reconfiguración del conflicto armado a partir del copiamiento de zonas rurales en casi la mitad de los municipios colombianos por



actores armados, cuya presencia se triplicó durante ese período (OCHA, 2023, p. 8), el presidente Petro planteó desde su campaña una estrategia de Paz Total con todos los actores que ejercen violencia en los territorios, concebida además en el diálogo con amplios sectores de la sociedad civil, y concomitante a la reactivación de la implementación del Acuerdo Final con las Farc. Esta apuesta se convirtió en uno de los ejes de su programa de gobierno, junto con la estrategia de lucha contra la desigualdad y la estrategia de justicia ambiental. Esta última se enfoca en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo basado en la producción de energías limpias, la protección de los bosques y la sustitución de combustibles fósiles.

Los principios de esta política se materializaron a través de la aprobación de la reforma a la Ley de Orden Público con la Ley de Paz Total (Ley 2272 de 2022), mediante la cual se habilitaron dos vías para la superación de la violencia de los grupos armados: 1) promover la negociación política con los grupos de naturaleza política (que luego se definió implicaba al ELN, a las disidencias del llamado Estado Mayor Central y posiblemente a los denominados disidentes de la Nueva Marquetalia). 2) La vía de las Conversaciones Socio-Jurídicas o de la sujeción a la justicia con las demás estructuras ilegales de crimen de alto impacto, entre las que estarían el Clan del Golfo o Autodefensas Gaitanistas de Colombia, las Autodefensas Campesinas de la Sierra Nevada de Santa Marta (los Pachencas) y otras organizaciones armadas urbanas que operan en ciudades como Medellín, Quibdó y Buenaventura.

La búsqueda de la paz con todas las estructuras que han perpetuado la violencia es una meta ambiciosa del actual gobierno. Esta iniciativa tiene el respaldo de amplios sectores de la población, especialmente

de las áreas más afectadas por el conflicto armado. Sin embargo, la resistencia proveniente de sectores de ultraderecha, partidos tradicionales y las autoridades de la Fiscalía y de los organismos de control ha obstaculizado la concreción del marco legal necesario para llevar a cabo estas conversaciones, sobre todo con aquellas estructuras ilegales que carecen de naturaleza política. La necesidad de considerar rebajas de penas y la posibilidad de que aquellos que se sometan a la ley puedan mantener una porción reducida de los bienes ilegales en su poder, a cambio de proporcionar verdad y entregar la mayor parte de sus bienes para reparar a las víctimas, ha sido distorsionada por sectores como el fiscal, la procuradora y sectores de ultraderecha, presentándola erróneamente como concesiones al narcotráfico o como un pacto con la impunidad. Esta interpretación ha generado un estancamiento en el desarrollo del marco legal necesario para viabilizar dichas negociaciones.

Debido a la falta de mayorías parlamentarias necesarias para aprobar tanto la Ley de Sujeción como la Ley de Humanización de las Cárceles y rebajas de penas, el Gobierno confió en que a través de los mecanismos de diálogo, coalición y negociación en el Congreso con partidos políticos y sus representantes en ambas cámaras, podría sacar adelante dichas propuestas. Sin embargo, estas reformas y otras de naturaleza estructural, como las de salud, laboral y pensiones no alcanzaron las mayorías para su aprobación en la primera legislatura. Ante la conformación de alianzas en el Congreso para hundir las reformas, y la ausencia de mayorías políticas para sacarlas adelante, el Gobierno evaluó la posibilidad de buscar el sometimiento de las estructuras ilegales con las cuales está en conversaciones por la vía de la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz), marco jurídico por medio del cual se llevó a cabo la des-



movilización (parcial) de los grupos paramilitares en el gobierno de Álvaro Uribe.

En Colombia existen muchos sectores que se lucran de la guerra y de las actividades económicas impulsadas por el crimen organizado. Además, se presentan argumentos contrarios a la búsqueda de soluciones negociadas, los cuales pretenden prevalecer en la opinión pública y se oponen a las concesiones necesarias para lograr la paz con los grupos armados. Después de 60 años de conflicto armado es una verdad manifiesta que por el camino de la fuerza no se podrá imponer la derrota de los alzados en armas, así como también es claro que sin beneficios jurídicos no es posible avanzar hacia una desmovilización y sujeción a la ley de las estructuras ilegales, del crimen organizado y del narcotráfico. Los enormes beneficios generados por el narcotráfico, la minería ilegal, la extorsión y el control armado de los territorios actúan como fuertes incentivos para aquellos que promueven estas actividades y para sus aliados dentro del Estado. Así, la prolongación del conflicto favorece el crecimiento y consolidación de las mafias y estructuras de lucro que oprimen y condicionan la vida cotidiana de millones de personas en el país.

A un año de iniciado el gobierno de Gustavo Petro el avance del proceso de paz con el ELN suscita grandes esperanzas. En el tercer ciclo de conversaciones en La Habana, se alcanzó un Acuerdo sobre el cese al fuego bilateral, nacional y temporal y un Mecanismo de monitoreo y verificación. Ambos cuentan con protocolos definidos para su seguimiento e implementación, lo que permitirá la participación de la sociedad civil mediante mecanismos de veeduría social. Se acordó también una Agenda para avanzar en los puntos de la negociación convenidos en el Acuerdo de México y la conformación de un Comité Nacional

de Participación, conformado por 81 organizaciones. A través de este comité, se habilita la participación de los distintos sectores sociales en la identificación de las propuestas para la transformación democrática, que conduzca hacia una visión compartida de paz en el país. Además, se propone establecer un diálogo nacional para viabilizar estas propuestas.

El reinicio de los diálogos con el Estado Mayor Central y los acuerdos para discutir y aprobar en primer lugar el cese al fuego bilateral, así como el acuerdo para instalar un Equipo Nacional de Generación de Confianzas y Resolución de Contingencias, con esta estructura, vuelve a generar grandes expectativas. Esto ocurre tras las rupturas al cese al fuego con dicha agrupación por el asesinato de cuatro niños indígenas, que habían escapado de su reclutamiento; este hecho ha creado desconfianza en amplios sectores sobre la viabilidad de un proceso de paz serio con este actor armado. El anuncio de inicio de conversaciones con las organizaciones armadas en Buenaventura genera también prudentes expectativas para la superación de esa guerra urbana que ha generado de cientos de víctimas.

La realidad actual del conflicto que enfrenta la sociedad colombiana implica una guerra en la que intervienen actores de naturaleza política y el predominio de estructuras criminales centradas en el control de economías ilegales (narcotráfico, minería ilegal, prestadiario, tráfico de persona, extorsión y control urbano territorial, etc.), que además tienen vínculos con la economía legal, sectores de la dirigencia política y los organismos de seguridad. Las estrategias para superar estas formas de violencia requieren enfoques complejos, que muchas veces encuentran las mayores resistencias en sectores institucionales, mediáticos y políticos relacionados o vin-



culados con los negocios o sectores de las economías ilegales, frente a las cuales se oponen a su desmantelamiento, pues pondrían en riesgo parte de las inconfesables bases de su poder político o económico.

Hay incertidumbres también frente a la voluntad genuina de los actores ilegales por llegar a un proceso de fin de la violencia, lo que debería motivar una vigorosa movilización de la sociedad alrededor de la persistencia en las salidas negociadas tanto del conflicto armado como del conflicto social en los territorios. La imperiosa necesidad de alcanzar la paz es un requisito estructural para superar el atraso, la exclusión, la precariedad de la democracia y la violencia en que han vivido millones de personas en amplias regiones del país.

La Política de Seguridad y Defensa

Por más de 60 años las políticas de seguridad se articularon alrededor del propósito del combatir y aniquilar un enemigo interno, cuya definición ha venido variando desde su identificación con “la subversión comunista”, “el terrorismo”, los “vándalos” que protestan, e incluso a todos los sectores de la población que expresan la inconformidad, la disidencia social, el pensamiento rebelde o cualquier otra subjetividad alternativa. Este enfoque dio lugar a la adopción de prácticas de violencia extrema y genocidio continuado contra la población, causando el exterminio de amplios sectores del movimiento indígena, campesino, sindical y de otros segmentos sociales y críticos de oposición política.

Prácticas como la represión violenta de las protestas durante el estallido social de 2021, que resultó en 84 asesinados y más

de 1.900 heridos, así como la eliminación de más de 6.402 jóvenes para mostrar supuestos éxitos de la estrategia de seguridad, y el continuo exterminio de líderes y lideresas sociales, así como de personas firmantes del Acuerdo de paz, ponen en evidencia el agotamiento del modelo de seguridad actual. Esto ha llevado a diversos sectores de inconformidad a impulsar líderes populares, como Gustavo Petro y Francia Márquez, quienes propusieron para la población un nuevo modelo de “seguridad humana”.

La Ley de Paz Total define la Seguridad Humana como aquella que “consiste en proteger a las personas, la naturaleza y los seres sintientes, de tal manera que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano por medio de la creación de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la fuerza pública que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad” (Ley 2272 de 2022, art. 2a).

Con el propósito de replantear conductas y modelos de actuación de una Fuerza Pública que en años recientes se ha visto implicada en graves violaciones de derechos humanos, una de las medidas más importantes para avanzar en la estrategia de seguridad humana fue el nombramiento de un Ministro de Defensa, con un amplio reconocimiento por su lucha por los derechos humanos, el combate a la corrupción y su capacidad para enfrentar la criminalidad organizada y las dinámicas de impunidad. La designación del Dr. Iván Velásquez Gómez ha sido de gran importancia para establecer un mandato claro de no tolerancia ante las violaciones de derechos humanos y la corrupción en la institución militar y policial. Esta designación ha contribuido a generar un cambio en la gestión de la seguridad y a impulsar



un enfoque hacia la seguridad humana en las instituciones militares y policiales. En este sentido, una de las primeras medidas tomadas consistió en el retiro del servicio de 52 generales para conformar una cúpula militar libre de corrupción, sin vínculos con el paramilitarismo y sin antecedentes de violaciones a los derechos humanos (El Colombiano, 2022).

Aunque el Programa de Gobierno del presidente Petro incluye el compromiso de una policía civil para la vida y la seguridad humana, su reubicación bajo un ministerio civil y el desmonte del ESMAD, así como una reestructuración de la Policía Nacional con amplia participación ciudadana, la puesta en práctica de estas medidas ha encontrado fuertes resistencias en la Fuerza Pública, lo que pone en duda su implementación durante este gobierno. La transformación de la policía ha quedado pendiente en un proceso de auto-reforma con cambios superficiales y una participación ciudadana limitada. La Mesa de organizaciones de derechos humanos sobre Reforma Policial manifestó que la transformación del ESMAD en UNDMO no fue estructural ni contó con una verdadera participación social. Ellos exigieron una transformación estructural de la Policía, con un diálogo inclusivo, garantías y enfoque orientado hacia cambios reales (Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos, 2023). Los casos de ejecuciones extrajudiciales han sido excepcionales, y el gobierno ha cumplido con su mandato de rechazar cualquier bombardeo cuando existe riesgo de muerte de civiles o niños. Sin embargo, las presiones de sectores militaristas, junto con las dudas dentro del gobierno, sobre la compra de aviones de combate por un monto billonario, podrían generar tensiones con sectores sociales que abogan siempre por estrategias de desarme y convivencia pacífica entre naciones (Carvajal, 2023).

No obstante, persisten dudas sobre cuán lejos se llegará en la implementación de la política integral de desmantelamiento de las estructuras criminales y el paramilitarismo, compromiso del Acuerdo Final de Paz con las Farc, ratificado por un mandato judicial de la JEP. Hasta el momento, el enfoque se ha centrado en la expectativa de cumplir con los acuerdos relacionados con el cese al fuego y la desmovilización, logrados a través de procesos de sujeción a la justicia y negociaciones políticas con los grupos armados organizados. Las presiones desde el Ministerio para afectar la economía de las estructuras criminales han llevado a incautaciones considerables de drogas ilícitas, en mayor medida por Armada, y resultados menos ambiciosos en cuanto a captura de cabecillas o sus vínculos en el mundo empresarial, político o militar.

Los éxitos en cuanto a detener y reducir la deforestación usada para actividades criminales son irrefutables (Minambiente, 2023). El Gobierno de los Estados Unidos reconoció que Colombia se ha convertido en “un exportador neto de seguridad a nivel mundial” (El Espectador, 2023) y además decidió suspender el monitoreo que por décadas mantuvo sobre los cultivos ilícitos en Colombia (Gómez, 2023). A pesar de esto, la corrupción en varios sectores militares y policiales, junto con la persistencia de vínculos con estructuras paramilitares y la connivencia con bandas de microtráfico y narcotraficantes, sigue prevaleciendo en numerosas regiones del país. Estos elementos contribuyen a perpetuar el clima de violencia. Estos rasgos evidencian que el proceso de cambio y transformación estructural de la fuerza pública podría llevar varios años, pero sigue siendo una exigencia apremiante. A pesar de las resistencias, el Gobierno se encuentra y debe permanecer comprometido con este proceso.



La situación de los defensores y defensoras de derechos humanos

A pesar de que el Gobierno acogió tempranamente el Plan de Emergencia para la Protección a personas líderes sociales, defensoras de DDHH y firmantes de Paz, presentado por las Plataformas de Derechos Humanos, la Cumbre Agraria, el Programa Somos Defensores y varios congresistas comprometidos con los derechos humanos, su implementación ha sido lenta e incompleta. Esta implementación ha estado marcada por la falta de articulación y por las diferentes voluntades existentes entre diversas instancias del Estado a nivel local, regional y nacional. El nuevo ministro de interior Luis Fernando Velasco no muestra el mismo dinamismo y nivel de interlocución y compromiso con los derechos humanos y quienes los defienden que exhibía Alfonso Prada, lo que puede condicionar la voluntad a este nivel en distintas instancias gubernamentales, pues a nivel territorial la voluntad de alcaldes y gobernadores con la protección de los liderazgos y quienes defienden los derechos humanos es más bien escasa. Por lo tanto, esta disposición solo podría ser promovida e impulsada a través de la presencia del gobierno central, mediante interlocuciones con autoridades de alto nivel.

El Gobierno ha puesto al frente de las Direcciones de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa a competentes y destacados activistas provenientes del movimiento de derechos humanos, han llevado a cabo actividades cruciales de interlocución y atención de vulneraciones de derechos, y han reactivado dinámicas con el movimiento social como las Mesas de Garantías, la armonización de la Política de Prevención, el Plan de Acción para la Política Pública de Protección a Lideresas Sociales o la Polí-

tica Pública de Garantías para las Personas Defensoras de Derechos Humanos. Sin embargo, la ausencia de una autoridad nacional con nivel ministerial reconocida por defender públicamente el mandato gubernamental de comprometer al Estado en su conjunto en el reconocimiento y superación de la crisis persistente de derechos humanos, junto con el perfil opaco y debilitado de otras autoridades como la Viceministra de Diálogo Social o la Consejera Presidencial de Derechos Humanos, reflejan una brecha significativa entre los propósitos de derechos humanos del presidente y su Plan de Gobierno, y la capacidad y poder de gobernanza de su administración para impulsar los cambios en los territorios y ante las autoridades regionales y locales con la responsabilidad de afrontar la situación de violencia, deterioro de las condiciones humanitarias y ataques persistentes a la labor de personas y comunidades que defienden los derechos humanos, la construcción de paz o la defensa de sus territorios.

El informe del secretario general sobre la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia advierte que “La grave situación de la seguridad que enfrentan los líderes sociales y los defensores de los derechos humanos en varias regiones no ha cambiado” (ONU, 2023, p. 9) debido a dinámicas regionales de violencia en las que “La persistencia de la violencia de grupos armados ilegales y organizaciones criminales sigue perturbando la vida de los civiles y socavando la construcción de la paz en varias regiones, lo que resalta la importancia de las iniciativas de paz y de que se amplíen los esfuerzos para expandir la presencia del Estado de manera que se proteja a las comunidades vulnerables, especialmente en las zonas rurales” (ONU, 2023, p. 7).

En los primeros 12 meses del actual gobierno, se ha registrado el asesinato de 168



líderes sociales y defensores de derechos humanos (70 entre el 7 de agosto y el 31 de diciembre de 2022, y 98 en lo que va del año hasta el 26 de julio de 2023) (Indepaz, 2022, 2023). Esto significa que un líder social es asesinado cada dos días. Durante el mismo período, han sido asesinados 34 excombatientes firmantes de paz (11 entre agosto y diciembre de 2022 y 23 hasta el 27 de julio de 2023). Esto evidencia que, a pesar de las medidas del Plan de Emergencia y las declaraciones voluntarias de varios grupos armados de acatar un cese al fuego, la violencia contra los líderes y los defensores de la paz no disminuye. Las nuevas negociaciones de paz y conversaciones con el EMC y las estructuras de crimen urbano deberían tener un impacto en la reducción de esta dramática realidad.

Sin embargo, mientras no se llegue a una solución de desmantelamiento o desmovilización de las estructuras criminales que atentan contra la vida, libertad y seguridad de los líderes y lideresas sociales, excombatientes y quienes defienden la paz en los territorios, es difícil esperar el fin de la violencia en su contra. Al respecto, las mayores falencias están en el papel de Fiscalía por esclarecer estos crímenes y desmantelar las estructuras que los perpetrar.

Aunque el Fiscal General de la Nación anuncia haber llegado a tasas de esclarecimiento de los asesinatos de líderes sociales del 73% de los casos (FGN, 2023), la verdad es que apenas un 5,6% de los casos tienen alguna sentencia, y las condenas no alcanzan casi en ningún caso a los determinadores o máximos responsables de las estructuras que ordenan su exterminio (Historias inconclusas, 2023). Hasta que no se logre identificar a los responsables para llevarlos ante la Justicia, la impunidad continuará siendo un incentivo para la perpetuación de esta dinámica criminal.

Es fundamental priorizar la protección de los liderazgos sociales en los actuales procesos de paz, en la implementación de los ceses del fuego y la participación de la sociedad en estos procesos. Sin embargo, la suerte y la vida de los líderes no puede estar subordinada a que en un futuro se logre efectivamente la desmovilización y el sometimiento de las estructuras criminales responsables de sus agresiones y su exterminio.

Al respecto, el reciente llamamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre el Modelo de Protección en Colombia advirtió que “Es urgente materializar la convergencia de las políticas de: paz total, desmantelamiento de organizaciones criminales, de seguridad y de garantías para el ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos” y que, en consecuencia, resulta urgente “la conformación de un sistema nacional de prevención y protección estatal civilista, de carácter progresivo, de construcción participativa y vinculante, que incorpore mecanismos de control y veeduría social; que avance hacia un nuevo modelo de protección colectiva, sinérgico; que trascienda la prevención más allá del riesgo inmediato; que incorpore de forma efectiva los enfoques diferenciales, étnico, de género, feminista, territorial e intersectorial; que redefina el papel de la Fuerza Pública y garantice un rol activo de los órganos de investigación y control; y se enfoque en la desactivación de las causas estructurales generadoras de la violencia selectiva y sociopolítica contra personas defensoras y lideresas, periodistas y firmantes de paz” (Programa Somos Defensores, 2023). Esa sería la ruta apropiada para impedir la continuidad del exterminio de los liderazgos sociales en el país.

En conclusión, el tránsito de un modelo de seguridad y defensa arraigado por décadas en la subordinación de la población civil y especialmente de los sectores



marginados, basado en la vigilancia policial y el poder militar que los ha catalogado como “enemigos internos del orden establecido” ante sus reclamos, inconformidades y protestas, hacia un enfoque de seguridad centrada en el aseguramiento de las condiciones para que todas las personas, sin exclusiones, puedan ganarse la vida, cubrir sus necesidades básicas, desarrollar sus proyectos de vida y participar de forma y libre en la sociedad (seguridad humana) constituye la apuesta vital de este gobierno.

Las dinámicas institucionales arraigadas, los marcos jurídicos y legales así como las prácticas que por décadas se han consolidado para mantener un sistema de privilegios y exclusión, para dar lugar a una de las sociedades más desiguales, generan inercias y resistencias que deben enfrentarse con audacia y con el apoyo firme de iniciativas ciudadanas y movilización social. Entre estas resistencias, se encuentran la obstrucción ejercida por los sectores dominantes, que obstaculizan el cumplimiento de los acuerdos de paz y la aplicación de la ley en relación con los diversos focos de violencia presentes en los territorios.

Para avanzar en el sentido mencionado, es crucial intensificar el compromiso del Estado con los derechos humanos desde las esferas centrales de poder del Gobierno. Además, resulta esencial que las autoridades encargadas de garantizar y proteger los derechos humanos adopten un enfoque más competente y proactivo. Estas medidas fortalecerían aún más la determinación manifestada por el actual gobierno en su propósito de implementar políticas que promuevan la seguridad, la satisfacción de las necesidades colectivas y la participación democrática, de manera adquiera cuerpo el concepto de seguridad humana en la vida cotidiana.

Referencias

- Carvajal, S. (2023, 18 de julio). Este es el avión de combate sueco que busca entrar a Colombia y reemplazar los Kfir. *El Tiempo*. Disponible en <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/l-avion-de-combate-sueco-que-busca-entrar-a-colombia-y-reemplazar-los-kfir-786952>
- Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos (2023, 13 de junio). *Transformación del ESMAD en UNDMO no fue estructural ni contó con verdadera participación: Mesa por la Reforma Policial*. Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos. Disponible en <https://coeuropa.org.co/transformacion-esmad-no-fue-estructural/>
- El Colombiano. (2022, 13 de agosto). Gustavo Petro sacó a 52 generales para conformar su cúpula. *El Colombiano*. Disponible en <https://www.elcolombiano.com/colombia/gustavo-petro-tiene-cupula-militar-estos-son-los-nuevos-comandantes-de-las-fuerzas-y-la-policia-ON18401942>
- El Espectador. (2023, 23 julio). “Colombia se ha convertido en un exportador neto de seguridad a nivel mundial”: EE. UU. *El Espectador*. Disponible en <https://www.elespectador.com/mundo/america/colombia-se-ha-convertido-en-un-exportador-neto-de-seguridad-a-nivel-mundial-ee-uu-noticias-hoy/>
- Fiscalía General de la Nación (FGN). (2023, 22 de marzo). Con una férrea defensa de la institucionalidad, Fiscal General de la Nación, Francisco Barbosa Delgado, entregó balance de sus tres años de gestión. *Fiscalía General de la Nación*, Boletín 48088. Disponible en <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/con-una-ferrea-defensa-de-la-institucionalidad-fiscal-general-de-la-nacion-francisco-barbosa-delgado-entrego-balance-de-sus-tres-anos-de-gestion/>



- Gómez, S. (2023, 15 julio). EE. UU. confirma suspensión de monitoreo de cultivos ilícitos en Colombia. *El Tiempo*. Disponible en <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/ee-uu-confirma-suspension-de-monitoreo-de-cultivos-ilicitos-en-colombia-786322>
- Historias inconclusas. (2023). Investigación penal sobre homicidios contra líderes sociales: más desorden que esclarecimiento. *Verdad Abierta*. Programa Somos Defensores – Embajada de Noruega. Disponible en <https://historias-inconclusas.verdadabierta.com/articulos/investigacion-penal-sobre-homicidios-contralideres-sociales-mas-desorden-qu>
- Indepaz. (2022). Líderes sociales, defensores de DD.HH y firmantes de acuerdo asesinados en 2022. *Indepaz*. Disponible en <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firman-tes-de-acuerdo-asesinados-en-2022/>
- Indepaz. (2023). Líderes sociales, defensores de dd.hh y firmantes de acuerdo asesinados en 2023. *Indepaz*. Disponible en <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firman-tes-de-acuerdo-asesinados-en-2023/>
- Jaramillo, R. (1988). *Colombia: La modernidad postergada*, 2ª ed. Bogotá: Argumentos.
- Minambiente. (2023, 12 julio). Gobierno Petro logra histórica reducción de la deforestación en 2022. *Ministerio de Ambiente, Colombia potencia de la vida*. Disponible en <https://www.minambiente.gov.co/comunicado-de-prensa/gobierno-petro-logra-historica-reduccion-de-la-deforestacion-en-2022/>
- Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (2023, marzo). Plan de Respuesta Humanitaria. Colombia. Ciclo del programa humanitario, 2023. *Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)*. Disponible en https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/colombia_hrp_2023_es_vf.pdf
- ONU. (2023, 27 de junio). Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia. *Informe del Secretario General ONU*. Doc. S/223/477.
- Programa Somos Defensores. (2023, 14 de julio). *Llamamiento de organizaciones de la sociedad civil frente al modelo de protección en Colombia*. Programa Somos Defensores, FLIP, Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos. Disponible en <https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2023/07/Llamamiento-sobre-el-modelo-de-proteccion-en-Colombia-2.pdf>





LAS MUJERES EN COLOMBIA: POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA

Con un discurso que aboga por la igualdad y el reconocimiento de los nadies, de las personas históricamente excluidas, la apuesta del Gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez se abrió camino en la intención de voto de las mujeres en Colombia. Sectores importantes del movimiento social, de mujeres y feminista impulsaron masivamente la visibilidad de sus propuestas en favor de la transformación de las desigualdades sociales y de género que históricamente han demandado las mujeres. Estos esfuerzos han resultado en un capital político significativo; más de la mitad de las personas que votaron en esas elecciones fueron mujeres. Un año después, los avances y los desafíos nos recuerdan que las mujeres somos ciudadanas exigentes y activas en el ejercicio de control social. Nos mantenemos firmes en nuestro compromiso de elevar la voz para reconocer los logros, pero también para señalar los retos y los obstáculos que persisten.

Durante los últimos cuatro años, antes de iniciar este gobierno, la agenda de las mujeres en Colombia había experimentado dos tendencias preocupantes. Por un lado, a pesar de su enorme fuerza colectiva y su organización, esta agenda había sido

instrumentalizada para respaldar ciertos aspectos que promovían una perspectiva restrictiva en relación a los derechos.

En este primer año de gobierno, han comenzado a emerger en la agenda política ciertos aspectos estructurales destinados a reducir las bases de desigualdad y opresión que han marginado a las mujeres. Este desarrollo marca el inicio de un cambio. Aunque su alcance podría limitarse al corto plazo –quedan tres años de gobierno–, representa una oportunidad considerable para establecer pilares esenciales destinados a fortalecer y asegurar los derechos de las mujeres. Este proceso está rindiendo frutos, al tiempo que revela desafíos. Por ejemplo, se está trabajando en la creación de vínculos de diálogo entre algunos sectores del movimiento de mujeres y la vicepresidenta, quien ahora ostenta el cargo de Ministra de Igualdad y Equidad. Se está haciendo hincapié en la necesidad de una mayor apertura para escuchar las voces de la diversidad de mujeres que habitan el territorio nacional.

El primer avance en materia de la agenda de derechos de las mujeres en este Gobierno está ligado con el Plan Nacional de Desarrollo, que además de las 199 alusiones a las mujeres, incorpora avances importantes en el capítulo específico de “Las Mujeres, Po-



tencia del Cambio". Estos avances abarcan áreas como la participación política, la erradicación del hambre y la atención, protección y prevención de la violencia contra las mujeres. En particular, se ha declarado una emergencia debido a la violencia de género.

En materia de institucionalización, en estos 12 meses una de las acciones más importantes es la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad, sancionado en la Ley 2281 de 2023, entre cuyas funciones está la de gestionar y coordinar los esfuerzos dirigidos a eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres, así como las barreras o discriminaciones sociales y políticas en su contra y adoptar, implementar, gestionar y focalizar la oferta social de las entidades del Orden Nacional en el territorio, utilizando estándares de eficiencia y eficacia, con énfasis en territorios y poblaciones históricamente excluidas (Ley 2281 de 2023).

El proceso enfrentará su mayor desafío en lograr la inclusión efectiva de todas las diversidades que impactan a las poblaciones, especialmente al reconocer la mayor exclusión que ha recaído sobre las mujeres en la mayoría de los grupos marginados. Con una mega estructura creada para la Igualdad, se espera que este Gobierno avance de manera importante en la reflexión y materialización sobre el acceso, la permanencia y la garantía de derechos de las mujeres en todas las diversidades, así como de aquellos grupos que enfrentan una exclusión y subrepresentación más acentuadas, sin que nadie quede rezagado. Resulta crucial que el Ministerio de Igualdad y Equidad no contribuya a profundizar las divisiones en los movimientos sociales emancipatorios, que han estado luchando durante décadas por el reconocimiento de sus derechos.

El Gobierno se enfrenta al desafío de garantizar la inclusión de todas las diversidades de las mujeres en cada uno de los diseños institucionales del Ministerio de

Igualdad y Equidad atendiendo a las múltiples exclusiones y opresiones que esto implica. Esto requiere una lectura aún pendiente sobre el alcance de la igualdad, la materialización del Estatuto de la Igualdad y la implementación de planes, programas y proyectos con efecto inmediato para encontrar mayores niveles de legitimidad entre las poblaciones más excluidas. Esta institucionalización no solo obedece a la competencia del Ministerio en mención, si no a la necesaria inclusión de recursos en el presupuesto de cada una de las entidades competentes para la implementación de la normatividad y las políticas en favor de la igualdad de género y el avance en la disminución de las brechas de desigualdad. Es crucial impulsar el mecanismo articulador de prevención de violencias basadas en género y fortalecer la respuesta de las Comisarías de Familia en todo el país. Estas acciones serán esenciales durante el próximo año para que el gobierno logre disminuir los elevados índices de violencia contra las mujeres, especialmente en las regiones más alejadas del país.

En garantía de derechos, este gobierno ha impulsado, en conjunto con actores clave del Congreso de la República, reclamaciones históricas de las organizaciones de mujeres y feministas, en clave de ampliar y fortalecer las garantías constitucionales para las mujeres. En primer lugar, ha resultado de gran importancia en este período lograr que Colombia se sume a los 13 países, en su mayoría europeos, que han alcanzado la paridad de género en el Gabinete, donde el 50 por ciento o más de sus miembros son mujeres al frente de ministerios (ONU Mujeres, 2023). Esto refleja que el gobierno colombiano está cumpliendo con la cuota de género y está garantizando un 20% más de lo que exige la ley.

Es de gran importancia resaltar el avance en cuestiones de derechos, como el acceso



a tierras que ha permitido la asignación de terrenos a diversas personas. Entre ellas, el 50% corresponde a mujeres, con un total de 28.868 beneficiarios. De este grupo, 5.677 son campesinas, 1.358 pertenecen a comunidades negras, 21.468 son de resguardos indígenas y 473 están relacionadas con procesos de restitución. Estos logros están enmarcados en la reforma rural (Gamboa, 2023). En materia de participación política, se destaca la aprobación de una ley estatutaria que tiene como objetivo “establecer medidas para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres en política y hacer efectivo su derecho a la participación en todos los niveles y se dictan otras disposiciones”.

En materia de paz, se han presentado algunos avances importantes, con el proceso de construcción participativo del Plan Nacional de Acción de la resolución 1325 de Naciones Unidas, impulsado por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Cancillería y buena parte del movimiento de mujeres. El gobierno se ha comprometido a presentar un plan de acción en octubre de 2023 construido con los insumos que durante años las mujeres y feministas han insistido en tener. Asimismo, en el inicio de diálogos con el ELN, resulta de relevancia la inclusión de algunas mujeres en el Consejo Nacional de Participación con vocerías propias, lo que implica un reconocimiento de la importancia de sus voces en todos los momentos de los diálogos de paz.

La revisión y actualización de programas y políticas se vuelve crucial para abordar situaciones de riesgo y amenaza que enfrentan las mujeres defensoras de derechos humanos. Específicamente, se destaca el impulso al proceso participativo para construir el plan de acción de la nueva vigencia del Programa Integral de Garantías para Defensoras y Lideresas, así como la inclusión de una perspectiva feminista en el proyecto

de la política pública de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. En cuanto a la paz, es importante la reactivación de la Alta Instancia de Género de Gobierno y el componente internacional de seguimiento al Acuerdo Final de Paz, que contribuyen al seguimiento y la implementación de las medidas de género del Acuerdo Final de Paz. Adicionalmente, se suma la proyección de la sostenibilidad de la Instancia Especial de Mujeres para el seguimiento de las medidas de género del Acuerdo Final, lo cual asegurará recursos específicos para respaldar el trabajo de la sociedad civil y el movimiento de mujeres en términos de seguimiento y veeduría, en el marco de este mecanismo participativo creado por el Acuerdo.

Adicionalmente, es relevante destacar el impulso de este Gobierno en la creación de una política exterior feminista, co-construida con expresiones del movimiento de mujeres y feministas. Su objetivo consiste en reconocer, reducir y transformar las normas y prácticas sociales que perpetúan y reproducen las brechas y desigualdades de género en la política bilateral y multilateral.

Si bien se tienen estos avances, se identifican algunos aspectos que merecen consideración en clave de mejorar y asegurar de una manera más amplia la participación de las mujeres y lograr el ejercicio pleno de sus derechos.

En particular, es importante que este gobierno valore e incorpore a las mujeres en todos los procesos de la paz total, reconociendo sus capacidades prácticas para la negociación y el diálogo así como los aprendizajes de experiencias previas. Esto no se limita a los diálogos con el ELN, sino también a los esfuerzos de acercamiento y rendición que se están iniciando, así como a las mesas de diálogo establecidas en las ocho regiones de paz contempladas en esta política. Con respecto al diálogo con el ELN, existe la posibilidad de que este gobierno



amplíe la participación de las mujeres, llamando a la vinculación en condiciones de paridad en el Comité Nacional de Participación. Es esencial garantizar que la agenda de las mujeres tenga relevancia en todo el proceso de negociación y en la concreción de medidas relacionadas con el cese al fuego, para lograr impactos inmediatos en la reducción de acciones armadas y en la eliminación de toda forma de violencia que afecte la vida de las mujeres.

En materia de las políticas públicas que se encuentran en proceso de desarrollo, específicamente en la Política de seguridad y defensa, este gobierno se enfrenta al desafío de concretar la visión de seguridad humana que el movimiento de mujeres y feminista ha enfatizado como crucial para lograr la desmilitarización y reducir el impacto armado provocado por las fuerzas estatales en las comunidades y poblaciones. Esta discusión incluye generar mayores canales de apertura para discutir, por ejemplo, sobre el presupuesto militar que en este gobierno se ha mantenido en ascenso, así como la regulación de las armas de menor letalidad.

Otras reformas tales como la reforma a la salud, al sistema laboral y pensión, requieren un mayor y decidido impulso para lograr incluir por parte del Gobierno la apuesta por la igualdad. Esto permitirá generar mejores condiciones para enfrentar los mayores obstáculos que tiene las mujeres para el disfrute y goce efectivo de derechos.

En materia de implementación del Acuerdo Final de Paz, específicamente en lo que concierne a las medidas de género, en el corto plazo, este Gobierno debe pasar de la discusión y el alistamiento a mostrar resultados específicos para las mujeres. Esto implica, no solo abordar las más de 100 medidas de género, sino también aprovechar de manera integral todo el acuerdo para cerrar brechas. En los próximos meses se debe

avanzar en la actualización del Plan Marco de Implementación (PMI), asegurando que las medidas del Acuerdo de Paz sean tratadas de forma integral; esto permitirá identificar las medidas que pueden impulsar más eficazmente la implementación. A través de esto, se logrará un impulso sistémico para la transversalización y la implementación de medidas afirmativas en beneficio de las mujeres; se mejorarán los criterios de priorización en todos los puntos del Acuerdo, enfocándose especialmente en aquellos que pueden contribuir a reducir brechas de manera más contundente.

El camino que le espera a este gobierno en cuanto a la agenda de las mujeres no será fácil; enfrenta considerables desafíos técnicos, políticos y presupuestarios para concretar todas las propuestas que ha iniciado. Se encuentra en un contexto en el que los feminicidios, cuya tasa de denuncia está aumentando en varias regiones del país, y el asesinato de defensores y defensoras plantean serios problemas a resolver. Además, enfrenta el desafío más significativo de asumir su posición actual en el poder y distanciarse del activismo político, comprendiendo que ahora, en su papel de Estado, debe avanzar con celeridad, ya que la paz, la protección de los derechos y la igualdad no dan más espera.

Referencias

- Gamboa, E. (2023, 09 de marzo). El 50% de la tierra entregada por el Gobierno nacional ha sido para las mujeres rurales. *Infobae*. Disponible en <https://www.infobae.com/colombia/2023/03/09/el-50-de-la-tierra-entregada-por-el-gobierno-nacional-ha-sido-para-las-mujeres-rurales/>



EL AGUA: PATRIMONIO VIVO Y PARA LA VIDA, EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026

De acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a 2030 se deberá garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible para todos (ODS 6), lo que implica acceso universal y equitativo, mejoramiento de la calidad y condiciones equitativas de acceso; a través de un uso eficiente del recurso hídrico, la protección de sus fuentes y el fortalecimiento de la participación comunitaria en su gestión.

Según cálculos hechos por el Ministerio de Vivienda, para alcanzar este objetivo “se tendrán que conectar alrededor de 12 millones de personas. Esto equivale a 4,6 millones de personas que no tenían acceso en 2018, así como a 7,4 millones de personas adicionales, producto del crecimiento poblacional hasta 2030” (Ministerio de Vivienda, 2021). Esta dependencia del alto gobierno identificó como principales desafíos:

- 1) Cerrar las brechas entre la zona urbana y rural, así como entre regiones. “Por ejemplo, en 2018, los municipios PDET3 tenían una cobertura promedio de tan solo 28% de acceso a agua potable y 10% de saneamiento (SSPD, 2018). Esto contrasta con el

promedio nacional de 90,4% y 92,8% respectivamente.”

- 2) Reducir el riesgo de inseguridad hídrica mediante un mejor uso del recurso hídrico y una mayor capacidad de mitigación y adaptación al cambio climático.
- 3) Enfrentar grandes desafíos financieros e institucionales en los próximos años. “Para lograr las metas de ODS, el sector debe invertir \$79,8 billones en el período 2018-2030 solo para lograr las metas de acceso, de los cuales se estima un déficit cercano a los \$28 billones. Además, es necesario hacer inversiones en la sostenibilidad y resiliencia del sector.”

En este nuevo gobierno el agua ha sido incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 como uno de los temas centrales, abordándola en cinco dimensiones claramente diferenciadas pero interdependientes: 1) el agua como objeto de especial protección, 2) como determinante en la planeación y ordenamiento del territorio, 3) como derecho con garantía de acceso, 4) como motor de la gestión comunitaria, y 5) como elemento articulador en la lucha contra la pobreza. Con estas dimensiones se construye un enfoque inte-



gral y una mirada holística sobre uno de los elementos esenciales para la vida en cualquiera de sus expresiones, pero vistos en su singularidad son a su vez, y en respectivo orden, respuestas a las necesidades de sustentabilidad ambiental, planificación del desarrollo, protección de la vida, gestión participativa e inclusión socioeconómica.

El agua como sujeto de especial protección (sustentabilidad ambiental)

En relación con la protección del patrimonio hídrico, la ley establece diversas medidas basadas en principios de justicia ambiental. Podemos identificar medidas estratégicas con un enfoque concreto: una se dirige al conocimiento y planeación del recurso, otra busca la recuperación de fuentes gravemente deterioradas y una última se centra en la prevención de daños. En términos generales, el artículo 229 ordena un plan de conocimiento geocientífico con el propósito de proporcionar información a escalas adecuadas para la planificación y uso del suelo y el subsuelo, el cuidado y la gestión del agua. En un ámbito particular, el artículo 273 dispone que el Programa de Agua es Vida, bajo la responsabilidad de los ministerios de Igualdad y Vivienda, debe articularse con los planes de acción para la restauración ecológica del río Atrato, profundamente afectado por la minería. Además, se exige la presentación de informes semestrales al Congreso, utilizando indicadores claros de impacto. Igualmente, el artículo 25 regula los vertimientos y ordena una revisión integral de las obligaciones a cargo de los prestadores y los territorios.

El agua como determinante en la planeación y ordenamiento del territorio (planificación del desarrollo)

Dentro de los “Ejes de transformación” establecidos en el artículo 3, se contempla el “ordenamiento del territorio alrededor del agua” como un determinante para la protección ambiental y de las áreas prioritarias en la producción de alimentos. En el Capítulo II (arts. 32 y ss.), se otorga una posición de alta importancia a los elementos relacionados con los ciclos del agua en el proceso de ordenamiento territorial. En este sentido, se establece la creación de los Consejos Territoriales para fortalecer su gobernanza, y se dispone el ordenamiento de los asentamientos humanos alrededor del agua, como una medida en respuesta al cambio climático. Por otra parte, en la estrategia de “Paz Total”, donde la planificación participativa se concibe como un pilar para las “Regiones de paz”, se establece la articulación con otras herramientas de ordenación territorial, como son los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) (art. 23).

La garantía de acceso al agua (protección de la vida)

El esfuerzo por garantizar el acceso al agua se refleja claramente en el PND, el cual contiene medidas dirigidas a mejorar la efectividad de los subsidios, la financiación de programas, la diversificación de medios, la priorización de sectores vulnerables y la focalización de las intervenciones.

El “Fondo Colombia potencia mundial de la vida” (art. 327) administrará recursos destinados al desarrollo de proyectos para el sector de agua y saneamiento básico, al tiempo que el Programa Agua es Vida (art.



273), a cargo del Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial (art. 72), brindará soluciones de agua potable y saneamiento básico en territorios marginados y excluidos, así como a los sujetos de especial protección constitucional, a la población vulnerable, aplicando enfoques diferenciales y de género, de derechos, territorial e interseccional.

Se mantiene el programa de obras por impuestos (art. 292), con el beneficio tributario para inversiones en Zonas más afectadas por el conflicto armado (Zomac) y en los municipios con Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), relacionadas con agua potable y saneamiento básico. Con el objetivo de facilitar el acceso a los servicios y el ordenamiento, se autoriza al Gobierno nacional a cofinanciar el desarrollo de estudios y diseños, así como la construcción de infraestructura asociada a los proyectos estratégicos para el desarrollo urbano que se encuentren previstos en los diferentes instrumentos de planificación y gestión (art. 297).

Se autoriza también al Ministerio de Vivienda para definir y reglamentar medios alternos y lineamientos del mínimo vital para garantizar el acceso al agua donde no sea posible la prestación del servicio público (art. 192), y al Fondo Nacional de Vivienda para desarrollar programas de agua potable y saneamiento básico, dentro del concepto integral de hábitat (art. 295).

Con relación a los subsidios, se introduce una redefinición de los criterios para su aplicación, buscando así una distribución más equitativa (arts. 270 y 274). Además, se autoriza el giro directo a las empresas prestadoras en caso de que la entidad territorial no cumpla con los pagos correspondientes (art. 301).

Dentro de un enfoque específico y territorialmente focalizado, el plan incorpora

medidas concretas como parte de la Política para el Desarrollo Integral del Pacífico y el Fondo para el Desarrollo del Plan “Todos somos Pacífico”. Estas medidas incluyen un fortalecimiento de las inversiones en agua potable y saneamiento básico (arts. 288 a 290). Por otro lado, se posibilita el desarrollo de sistemas de riego en los Distritos de Adecuación de Tierras (art. 36), dirigidos a promover la producción de alimentos.

La gestión comunitaria del agua (gestión participativa del territorio)

Uno de los componentes más destacados del PND es el de la gestión comunitaria toda vez que sus organizaciones se beneficiarán directamente de figuras de contratación pública como las Asociaciones Público Populares (art. 100), donde recibirán apoyo y exenciones para los trámites, y las Asociaciones de Iniciativa Público Popular (art. 101), que permiten acceder a inversiones públicas directas para el diseño, construcción, renovación, reparación, mejoramiento, equipamiento, gestión, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura y demás actividades técnicas esenciales para el cumplimiento del contrato en el territorio de la respectiva comunidad.

Las disposiciones más importantes respecto a este tema se encuentran en el artículo 272, que contiene los lineamientos para la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico, con las siguientes medidas:

- Las organizaciones no estarán sujetas a la inscripción y trámites ante las cámaras de comercio ni al pago de impuesto a la renta y complementarios, según la reglamentación que respecto a este último beneficio expida el gobierno.



- Los inmuebles destinados a la prestación de esos servicios podrán ser beneficiarios de subsidios en las tarifas de energía eléctrica.
- El Ministerio de Vivienda podrá otorgar subsidio a los usuarios de pequeños prestadores que no reciban apoyo de los entes territoriales, así como destinar recursos para la inversión y sustentabilidad de los sistemas de aprovisionamiento.
- Se elimina el requisito de concesión de aguas en caudales inferiores a un litro por segundo (1 lps), aunque mantiene el de su inscripción en el Registro de Usuarios del Recurso Hídrico.
- Para el caso de los caudales entre 1 y 4 litros por segundo se les exime del Programa de uso eficiente y ahorro del agua, y de la autorización sanitaria como prerrequisito para el otorgamiento de la respectiva concesión.
- Se exime de la concesión a los proyectos de reúso que posibiliten el aprovechamiento del agua en actividades agrícolas e industriales.
- Homologa estos beneficios para las comunidades étnicas.

Como se mencionó arriba, el artículo 192 habilita al gobierno nacional para garantizar estos servicios a través de medios alternos en aquellos casos donde no sea posible hacerlo por los mecanismos convencionales. Esta disposición introduce la posibilidad de un régimen especial para la gestión comunitaria en la reglamentación que deberá hacer el ministerio.

Esto se suma a la disposición de formular el programa Agua es Vida en un plazo de seis meses, junto con la facultad otorgada al Fondo Nacional de Vivienda para

ejecutar proyectos y programas de agua y saneamiento básico. Estas medidas abren valiosas oportunidades para el fortalecimiento de esta acción comunitaria en favor del acceso al agua y la preservación de este recurso.

El agua como articulador en la lucha contra la pobreza (inclusión socioeconómica)

Al ubicar estas dimensiones en un territorio concreto, se convierten en elementos fundamentales de un proceso de lucha contra la pobreza. El ordenamiento del suelo y el subsuelo basado en un enfoque centrado en el agua, garantizando la sustentabilidad a través de la participación comunitaria, constituye sin duda una medida para superar la desigualdad, entre otras, por las siguientes razones:

- Como servicio, el mínimo vital disminuye gastos al interior de los hogares, garantiza el acceso sin depender del ingreso económico y eleva la calidad de vida por su impacto directo sobre otros derechos como los de alimentación, salud y vivienda.
- La gestión comunitaria ayuda a trascender la percepción del agua como mercancía, priorizando la satisfacción de necesidades humanas; al tiempo que fortalece el enfoque participativo y de autonomía en la base de la sociedad, estimulando el desarrollo de capacidades propias para contrarrestar la vulnerabilidad.
- Utilizar el agua como herramienta para la planificación territorial transforma la perspectiva del desarrollo de los asentamientos humanos y redefine la relación de las comunidades con su entorno. Esto conlleva a



cuestionar el modelo de crecimiento, particularmente en contextos urbanos, como un factor que contribuye a la exclusión y la pobreza.

Comentarios de cierre

Dada la amplitud y profundidad del tema en el PND, es muy probable que surjan nuevos hallazgos y lecturas en sus artículos, base programática y plan plurianual de inversiones, lo cual no cambia el sentido de las dimensiones abordadas en este análisis. Lo cierto es que destaca la centralidad del recurso hídrico no solo como un patrimonio en sí mismo, sino también como un derecho y un bien común. Se presenta como una estrategia para abordar el cambio climático y avanzar en la lucha contra la desigualdad y la pobreza. Esta visión de gobierno resalta su visión holística, en una amplia conjugación de su importancia para la vida, el desarrollo y la democracia.

A medida que avancemos en su implementación, comprenderemos la verdade-

ra magnitud de lo adoptado, su impacto sobre la planificación y ordenamiento del territorio, su papel como dinamizadora de la gestión comunitaria del territorio, los servicios y los derechos; su contribución al desarrollo territorial y la inclusión socioeconómica, e incluso su rol como factor determinante de importantes actividades económicas, donde tal vez encuentre resistencia. No cabe duda de que el éxito de estas medidas dependerá de la capacidad para promover una gestión democrática del desarrollo, conscientes de que sin agua, la vida no puede existir.

Referencias

Ministerio de Vivienda. (2021). **Colombia Azul. El futuro del agua potable a 2030.** Gobierno de Colombia, Disponible en <https://www.minvivienda.gov.co/publicacion/colombia-azul-el-futuro-del-agua-potable-2030>





CAMBIO Y COOPERACIÓN: LA DIPLOMACIA DE GUSTAVO PETRO EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

Tras la llegada a la presidencia de Gustavo Petro hace un año, la política exterior de Colombia muestra notables transformaciones en comparación con administraciones previas. El presidente ha elaborado y establecido una agenda que consta de al menos seis pilares que difieren significativamente de las políticas adoptadas en gobiernos anteriores y que, si bien hasta ahora empiezan, ya se vislumbran impactos positivos tanto para el país como para la región. A continuación, se detallan estos avances en la política exterior.

Una de las primeras acciones del gobierno fue la reactivación de las relaciones con Venezuela. A partir de agosto de 2022, tras el fracaso de la estrategia del “cerco diplomático”, se ha logrado un progresivo restablecimiento de las relaciones diplomáticas, comerciales y de cooperación entre ambos países. Hacia finales de agosto de 2022, tanto el embajador colombiano como el venezolano ya se habían establecido en el país vecino, en septiembre de 2022 se reabrió la frontera colombo-venezolana y, en noviembre, después de seis años sin que esto ocurriera, los presidentes de Venezuela y Colombia se reunieron para abordar temas de interés binacional. A la par se restablecieron los vuelos comerciales y

se acordaron planes conjuntos para combatir el narcotráfico en la zona fronteriza, además de dar pasos hacia la reintegración de Venezuela al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Prensa, 2022).

Vale destacar también las ofertas de colaboración recíprocas que han tenido ambos países con ocasión del proceso de normalización de sus relaciones. Por un lado, el gobierno venezolano manifestó su disposición para ser anfitrión de los diálogos de paz del Estado colombiano y la guerrilla del ELN. Por otro lado, el gobierno colombiano ha tratado de ser mediador en la crisis política del vecino país propiciando acercamientos y diálogos entre la oposición y el oficialismo.

En relación con la crisis climática, el gobierno Petro ha aprovechado diferentes escenarios para posicionar la importancia de este tema en la agenda común internacional.

Durante su discurso ante la ONU el 20 de septiembre de 2022 (CNN, 2022), el presidente Petro llamó la atención hacia el fracaso en la lucha contra la crisis climática, la necesidad de transitar hacia una economía libre de dependencia del carbón y el petróleo, la nocividad del modelo económico actual y la imperativa protección la selva.



Asimismo, en la COP 27, celebrada en Egipto en noviembre de 2022, además de reiterar estos temas, calificó a la crisis climática como el principal desafío que enfrenta la humanidad, un peligro capaz de poner en riesgo nuestra existencia. En este sentido, propuso un decálogo orientado a superar este fenómeno, destacando la necesidad de establecer un fondo común para preservar los pilares climáticos del planeta, especialmente la selva amazónica, y subrayando que “el FMI debe iniciar el programa de cambio de deuda por inversión en la adaptación y mitigación del cambio climático en todos los países en desarrollo del mundo” (CNN, 2022b).

A propósito del objetivo de preservar la selva amazónica, el presidente ha sostenido múltiples reuniones con homólogos de la región en las cuales ha defendido esta causa con importantes logros; se destacan dos eventos. Primero, la cumbre de julio de 2022 en Leticia con presencia de los ocho países amazónicos integrantes de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). En esta cumbre se buscó revitalizar esta alianza debido a su importancia para la conservación de la selva amazónica, y se acordaron medidas destinadas a cumplir este objetivo (Tarazona, 2023), al tiempo que se conformó un bloque para ejercer una influencia conjunta en torno a este proyecto de cara a la próxima COP. En segundo lugar, la reunión del 20 de abril de 2023 con el presidente Joe Biden, en la que el presidente estadounidense se comprometió a aportar 500 millones de dólares para el Fondo de Revitalización de la selva (Portafolio, 2023).

En materia de integración regional y el fortalecimiento de relaciones con otros países, el gobierno actual ha desempeñado un papel protagónico en el que no solo ha procurado hacer llamados para propiciar una integración en Latinoamérica como es-

trategia para afrontar las crisis contemporáneas de la humanidad, sino que además ha asumido un rol de liderazgo lo que, por ejemplo, se traduce en la designación a la presidencia de la CELAC para el 2025 (Pineda, 2023).

La relevancia indiscutible que ha jugado en este aspecto el gobierno se debe, en gran medida, a su capacidad de enfocar la atención en agendas comunes y la importancia que conforme a estas se congreguen los países de la región. Los temas que destacan en términos de importancia y que el gobierno ha resaltado en variados contextos, como el Consejo Permanente de la OEA (Escobar, 2023), la CELAC y encuentros con distintos líderes de la región, abarcan la transición energética, la interconexión e integración energética regional, la lucha contra el cambio climático y su financiamiento, el nuevo enfoque del problema de las drogas, la migración, y la autosuficiencia alimentaria y sanitaria, entre otros (Cancillería, 2023).

Por otra parte, el señalamiento acerca de que la guerra contra las drogas ha sido una política fallida y que por ello hay que replantear el paradigma prohibicionista, junto con las medidas para atender la cuestión de las drogas, ha sido un aspecto de gran resonancia en la agenda de política exterior del gobierno actual.

En este sentido, el discurso de Petro ante la Asamblea General de la ONU tuvo como foco principal alertar a las naciones del norte global sobre los efectos de la guerra contra las drogas a lo largo del tiempo, generando derramamiento de sangre y conduciendo a la criminalización de los estratos más bajos en la cadena del narcotráfico. Los impactos más graves de esta problemática se han sentido en Colombia y, en general, en las naciones marginadas del sur global (CNN, 2022a). El presidente colombiano ha abordado audazmente este



tema, incluso frente al presidente de Estados Unidos, Joe Biden, en su visita del 20 de abril de 2023 (Portafolio, 2023) y en espacios claves que fomentan el multilateralismo, como la quinta edición del Foro de París por la Paz (Forbes, 2022).

Si bien procurar que se reconsidere el enfoque prohibicionista a la cuestión de las drogas es una tarea cuyos resultados no se dan de la noche a la mañana, hay que valorar de manera positiva la inclusión de estos temas en la agenda internacional. Esto cobra aún mayor relevancia al considerar las consecuencias que la guerra ha tenido en Colombia, cuyo costo tanto en términos de tierras como humanitarios se encuentra entre los más significativos a nivel mundial.

Otro punto que vale destacar de la agenda internacional del gobierno del “Cambio” es la forma en que se ha relacionado con los Estados Unidos. Lo anterior porque si bien hubo sectores políticos y sociales que durante la campaña vaticinaron resultados catastróficos en este ámbito, lo cierto es que el gobierno, aunque ha adoptado una postura crítica frente a ciertas dinámicas actuales e históricas del país norteamericano, también ha sido consciente de que se trata del principal socio en muchas áreas. Por lo cual, aunque existe una conciencia de la necesidad de reconsiderar la tradicional posición sumisa del país, esta transformación se ha llevado a cabo sin generar inconvenientes diplomáticos o comerciales.

Este enfoque se refleja, por ejemplo, en el primer diálogo de alto nivel entre Colombia y Estados Unidos, donde se abordaron temas de gran importancia para el gobierno nacional. Estos incluyen la reforma rural integral, la acción climática y la contención de la deforestación, la transición energética justa, el problema mundial de las drogas, la seguridad y los asuntos migratorios. Además, se trataron otros aspectos relaciona-

dos con la salud, el deporte, la ciencia, la cultura, la infraestructura, la democracia, los derechos humanos y la justicia (Cancillería, 2023b).

Es importante reseñar, también, la postura del Gobierno ante el conflicto entre Ucrania y Rusia. El presidente Gustavo Petro, contrario a la amplia tendencia occidental, no ha sido de la línea de condenar en forma enérgica a Rusia por la invasión a Ucrania; en su lugar, ha hecho llamados para buscar un acuerdo de paz ante las nocivas consecuencias mundiales que trae la guerra entre esos dos países, al tiempo que se ha abstenido de enviar armas a Ucrania, como en su momento, se lo pidió Estados Unidos. No obstante, ante el atentado sufrido por tres colombianos en un restaurante en Ucrania a finales de junio de 2023, el presidente ordenó enviar una nota diplomática de protesta a Rusia en la que señaló que, al atacar civiles indefensos, se violaron convenios (Torrado, 2023).

En materia de Derechos Humanos hay dos logros importantes para destacar en el primer año del gobierno del “Cambio”. Por un lado, el 13 de julio de 2023, fruto de una solicitud elevada por el gobierno colombiano, el Consejo de Derechos Humanos (CDH) aprobó la resolución A/HRC/RES/53/22 para fortalecer la garantía de derechos humanos en Colombia y promover la construcción de paz en el país mediante el mejoramiento en temas como la atención de las víctimas y la protección a líderes sociales y defensores de derechos humanos (Reliefweb, 2023). Además, la Resolución instó a designar a una persona experta en derechos humanos para apoyar a Colombia en la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y en la identificación de obstáculos al proceso de paz, así como en la formulación de recomendaciones para removerlos, especialmente, los anunciados por la JEP en marzo de 2023.



Como consecuencia, el 26 de julio de 2023, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Volker Türk, designó a la exministra chilena y excomisionada de la CIDH, Antonia Urrejola, para que cumpliera con el anterior mandato. Se espera que Urrejola presente un informe con las recomendaciones para superar los obstáculos encontrados y avanzar hacia una implementación efectiva del Acuerdo (ONU, 2023), antes de finalizar el 2023 en la celebración de la 55ª sesión del CDH.

El segundo logro en cuanto a derechos humanos y paz tuvo lugar el 2 de agosto de 2023, cuando el Consejo de Seguridad de la ONU, de manera unánime, profirió resolución para extender el mandato de la Misión de la ONU encargada de la verificación del cese al fuego bilateral entre el gobierno y la guerrilla del ELN. En términos concretos, esto significa que se hará parte del Mecanismo de Monitoreo y Verificación, compuesto también por la Conferencia Episcopal, miembros de la Fuerza Pública y de la guerrilla. Lo anterior con ocasión de la entrada en vigor del cese al fuego y los protocolos correspondientes el 3 de agosto de 2023 (El Espectador, 2023).

Referencias

Cancillería. (2023a, 09 de julio). Por unanimidad, Colombia es elegida para presidir la CELAC en 2025. **República de Colombia**. Disponible en <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/unanimidad-colombia-elegida-presidir-celac-2025>

Cancillería. (2023b, 27 de marzo). Diálogo de Alto Nivel con Estados Unidos será la oportunidad para que Colombia amplíe prioridades de la agenda bilateral. **República de Colombia**. Disponible en <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/dialogo-alto-nivel-estados-unidos-sera-oportunidad-colombia-amplie-prioridades-agenda>

CNN. (2022a, 20 de septiembre). Mira el discurso completo del presidente Gustavo Petro ante la ONU. **CNN en español**. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=1T46oAkrydg&t=902s&ab_channel=CNNEspañol

CNN. (2022b, 07 de noviembre). Petro en la COP 27: la solución es un mundo sin petróleo y sin carbón. **CNN en español**. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=SLGPHD5WGhk&t=391s>

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Cajar), EarthRights International (ERI) y Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos U'WA (Asou'wa). (2023, 27 de abril). **El Estado de Colombia no reconoció su responsabilidad por las violaciones de derechos a la Nación U'wa: ahora la protección de sus derechos está en manos de la Corte IDH – CAJAR**.

El Espectador. (2023, 02 de agosto). Consejo de Seguridad de ONU aprobó mandato para verificar cese al fuego con ELN. **El Espectador**. Disponible en <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/cese-al-fuego-con-eln-consejo-de-seguridad-extendio-mandato-que-mision-de-la-onu-lo-verifique/>

Escobar, J. (2023, 19 de abril). Gustavo Petro pidió mayor integración económica y social de América Latina. **Infobae**. Disponible en <https://www.infobae.com/colombia/2023/04/19/gustavo-petro-pidio-mayor-integracion-economica-y-social-de-america-latina/>



- Forbes. (2022, 11 de noviembre). 'La guerra contra las drogas ha fracasado y solo ha traído muerte', Petro. **Forbes Colombia**. Disponible en <https://forbes.co/2022/11/11/politica/la-guerra-contra-las-drogas-ha-fracasado-y-solo-ha-traido-muerte-petro>
- Organización de Naciones Unidas. (ONU). (2023, 26 de julio). Colombia: Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos nombra a Antonia Urrejola como experta internacional en derechos humanos. **Naciones Unidas Derechos Humanos**. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/media-advisories/2023/07/colombia-un-human-rights-chief-appoints-antonia-urrejola-international>
- Pineda, M. (2023, 10 de julio). Por primera vez Colombia es elegida para presidir la CELAC en 2025. **Caracol Radio**. Disponible en <https://caracol.com.co/2023/07/09/por-primera-vez-colombia-es-elegida-para-presidir-la-celac-en-2025/>
- Portafolio. (2023, 20 de abril). Las conclusiones y propuestas de la reunión Petro – Biden. **Portafolio**. Disponible en <https://www.portafolio.co/internacional/petro-y-biden-las-conclusiones-de-su-visita-581734>
- Prensa. (2022, 01 de noviembre). Tras 6 años de alejamiento diplomático entre Colombia y Venezuela, Presidentes Petro y Maduro se reúnen para fortalecer comercio binacional y lucha contra el narcotráfico. **Presidencia de la República**. Disponible en <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Tras-6-anos-de-alejamiento-diplomatico-entre-Colombia-y-Venezuela-Presiden-221101.aspx>
- Reliefweb. (2023, 13 de julio). Colombia: La ONU cooperará en la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. **Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)**. Disponible en <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-la-onu-cooperara-en-la-implementacion-de-las-recomendaciones-de-la-comision-de-la-verdad>
- Tarazona, D. (2023, 13 de julio). ¿Qué propuestas negociaron en Colombia los ministros del ambiente de cara a la Cumbre de presidentes amazónicos en Brasil? **Mongabay**. Disponible en <https://es.mongabay.com/2023/07/que-propuestas-negociaron-ministros-del-ambiente-de-cara-a-cumbre-de-presidentes-amazonicos-en-brasil/>
- Torrado, S. (2023, 28 de junio). Petro condena por primera vez a Rusia por un ataque en Ucrania. **El País**. Disponible en <https://el-pais.com/america-colombia/2023-06-28/petro-rusia-viola-los-protocolos-de-la-guerra-al-atacar-a-civiles-colombianos-indefensos.html>





LA OPOSICIÓN AL GOBIERNO: OBSTACULIZAR SIN LIDERAR

En el dogma católico, Dios es un ser único que existe como tres personas distintas: el Padre, el Hijo y el Espíritu Santo. Por otro lado, en el régimen constitucional colombiano, el presidente¹ es un individuo que ostenta tres condiciones diferentes: jefe del Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa. Esta trinidad terrenal refleja una capacidad de acción institucional que no tiene parangón con otro funcionario del Estado. El presidente de la República tiene la facultad de nombrar a los ministros, a los jefes de departamentos administrativos, así como a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales. Además, dirige las Fuerzas Armadas, conserva el orden público y dirige la guerra; orienta las relaciones internacionales; expide decretos y resoluciones, y sanciona las leyes o las objeta. Tiene también la potestad de crear, fusionar o suprimir los empleos que demande la administración central, y puede suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales. Igualmente, supervisa el recaudo público; tiene a su cargo el control sobre las personas que realicen actividades financieras, bursátiles y aseguradoras; organiza el crédito público y regula el comercio exterior, entre otras funciones listadas en

la Constitución Nacional. En suma, buena parte de las cuatro rutas habituales de la acción estatal, como son coerción legítima, gasto público, conocimiento estatal y generación de normas jurídicas, dependen del presidente.

El gobierno de Gustavo Petro se suele caracterizar como la primera administración de izquierda en la historia de Colombia². Sin embargo, en ocasiones se pasa por alto otra novedad correlativa: es la primera ocasión en que las fuerzas políticas que tradicionalmente han ocupado el ejecutivo pierden incidencia en la toma de decisiones en la Casa de Nariño. Los expulsados del paraíso ya no tienen acceso a la trinidad, pero, a diferencia del dogma, los ángeles caídos deben convertirse en ángeles rebeldes. Harold Bloom recuerda en el libro de Job la presencia de un ángel llamado 'Satanás', quien parece ser el fiscal de Dios y entra en la corte divina para hacer

-
- 1 Nótese que en el texto constitucional las figuras de autoridad estatal se nombran con género masculino, de manera análoga a las tres figuras de la trinidad cristiana.
 - 2 Con las posibles excepciones de los atisbos reformistas de la Revolución en marcha en los años 30 del siglo XX y de la corta experiencia del gobierno de José María Melo a mediados del siglo XIX.



una apuesta con el padre. Señala también que la palabra hebrea ‘Satán’ alude a un agente que bloquea u obstaculiza³, y que la palabra griega para ‘obstáculo’ es *skandalon*, de la cual derivan vocablos como ‘escándalo’ y ‘calumnia’⁴ (Bloom, 2007, p. 17).

La oposición al gobierno ha ganado terreno apoyándose en tres factores: a) los escándalos de la administración Petro, en especial las denuncias de la ex esposa del hijo mayor del presidente, y la confrontación pública entre Armando Benedetti – quien al momento de escribir estas líneas aún es embajador en Venezuela– y la otra jefa de gabinete, Laura Sarabia. b) Los problemas objetivos de gobernabilidad, que incluyen una coalición de gobierno diversa pero débil, persistentes desafíos en materia de seguridad y una herencia de la estructura estatal que obstaculiza el cumplimiento del programa de gobierno (Mantilla, 2023). Y c) algunas torpezas que han repercutido negativamente en la imagen del primer mandatario en particular, y del gobierno en general; estos episodios incluyen un anuncio de cese al fuego multilateral que no fue pactado con los alzados en armas, declaraciones que defendían la jefatura de Petro sobre el Fiscal, o demoras injustificadas en ciertos nombramientos de alto nivel. Sin embargo, las fuerzas políticas de oposición carecen de un liderazgo claro y no han procurado formar una coalición alternativa. En lugar de formular un proyecto propio, se han enfocado en obstaculizar la marcha del gobierno. En otros

.....

- 3 Esta tesis parece coincidir con las traducciones de la Biblia más fieles a nuestra lengua. En la traducción del libro de Job elaborada por Manuel Revuelta, no se habla de ‘Satán’ sino de “el Satán”. Podría decirse que no se trata del nombre de un individuo, sino de un tipo de agente.
- 4 La palabra inglesa *slander*, que puede traducirse como ‘calumnia’ tiene la misma raíz que *skandalon*.

términos, si bien tienen la capacidad de desgastar tácticamente al gobierno, también enfrentan su desgaste estratégico. Los expulsados del paraíso logran obstaculizar, pero por ahora no ofrecen su propia versión del cielo. Tal tendencia podría confirmar un rasgo general del régimen político colombiano: su propensión al inmovilismo o su impermeabilidad al cambio.

La derecha busca la calle

La novedad obliga a cambiar de caminos, como lo revela la estrategia política de la derecha con su presencia activa en la calle; un ámbito históricamente más afín a los movimientos populares y las izquierdas, que para el establecimiento. La derecha no está acostumbrada a la movilización pública de oposición; sus manifestaciones han sido, o bien circunstanciales, o poco exitosas, como pudo constatarse en las marchas contra la insurgencia a inicios de 2008, en las movilizaciones contra la “ideología de género” en 2016 y en las débiles manifestaciones contra el proceso de paz en el segundo gobierno de Santos. Sin embargo, en la coyuntura actual, la oposición ha adoptado una postura distinta con movilizaciones más frecuentes, y en procura de conquistar mayorías que ocupen el espacio público. Esa estrategia ha mostrado un carácter tan lento como acumulativo. Las convocatorias realizadas en los primeros meses del gobierno fueron lánguidas, pero la movilización de militares retirados del 10 de mayo y la llamada “marcha de la mayoría” del 20 de junio, aparecieron como puntos de inflexión. Si bien es cierto que la oposición ha ganado capacidad de disputar la calle, aún no se puede determinar si lograrán mantener la constancia y el respaldo necesario para erosionar la popularidad del gobierno.

El repertorio de manifestaciones callejeras tiene una doble faz. Por un lado, po-



dría poner en aprietos a un gobierno que ha convocado manifestaciones públicas de respaldo a las reformas que impulsa y cuyo origen fue el más contundente estallido social de las últimas décadas. Para un gobierno que tiene a la movilización social en el centro de sus prácticas y sus orígenes, perder la calle podría tener consecuencias catastróficas. Por otro lado, no está claro si las manifestaciones de la oposición tienen la capacidad de convocar al centro político, a la clase media, a las organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes o a la juventud⁵. Esto podría representar un contraste notable con los estallidos sociales ocurridos en 2019 y 2021, los cuales lograron una amplia convocatoria de diferentes sectores de la sociedad. La situación se complica por los llamados a un golpe de Estado hechos por el coronel retirado John Marulanda, expresidente de ACORE (Asociación Colombiana de Oficiales Retirados) y uno de los organizadores de la concentración del 10 de mayo⁶. Además, en tales manifestaciones se han registrado constantes expresiones racistas contra la vicepresidenta Francia Márquez⁷, así como una retórica antidemocrática por parte de algunos grupos integristas que piden suspender la constitución⁸. Estos elementos

.....

- 5 Sobre la ausencia de movimientos juveniles en las marchas opositoras ver Osorio y Reynoso (2023).
- 6 “Yo creo que Colombia está siguiendo los pasos del Perú y yo creo que en el Perú las reservas fueron exitosas en el sentido de que allá lograron defenestrar a un presidente corrupto. Aquí vamos a tratar de hacer lo mejor por defenestrar a un tipo que fue guerrillero”, afirmó Marulanda en una entrevista en vivo. (Buitrago, 2023).
- 7 Ver al respecto Redacción política (2022), o el gesto de blackface de la marcha del 20 de junio (Ugueto, 2023).
- 8 Por ejemplo, en la marcha del 20 de junio un grupo de marchantes cargó una pancarta que llamaba a recuperar el Frente Nacional y a tener candidaturas únicas para gobernaciones, alcaldías, concejos y asambleas.

pueden limitar las posibilidades de articulación con sectores más allá de la derecha y dificultar la formación de una coalición opositora más amplia.

El discurso empresarial como retórica reaccionaria

En su libro *La retórica reaccionaria*, el economista Albert O. Hirschmann diferenció tres categorías de tesis que suelen esgrimirse en contra de proyectos de cambio social: las tesis de la perversidad, la futilidad y el riesgo. Tales posiciones han sido defendidas explícitamente por diversos sectores empresariales que se han opuesto a las reformas impulsadas por el gobierno. “No lo saben, pero lo hacen”, escribió un filósofo nacido en Tréveris.

La tesis de la perversidad esgrime que “cualquier acción intencional para mejorar algún aspecto del orden político, social o económico solo sirve para exacerbar la condición que se desea remediar” (Hirschmann, 1991, p. 97). Bruce Mac Master, presidente de la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI), afirmó que la reforma laboral sería un fracaso porque “destruirá cientos de miles de empleos” (Valora Analitik, 2023), o que “los efectos sobre millones de familias pueden ser los contrarios a los esperados” (Empleo, 2023). El CEO de Rappi sostuvo que “de 150.000 personas que han recibido ingresos de la compañía en los últimos seis meses, solo 10.000 a 15.000 personas quedarían con oportunidades”, dejando al 90 % de los domiciliarios sin ingresos (Vargas, 2023).

Por su parte, la tesis de la futilidad sostiene que “todo intento de cambio es fallido, que de una u otra manera cualquier cambio pretendido es, fue o será una gran superficialidad, algo cosmético y, por lo tanto, ilusorio, dado que las estructuras profundas de la sociedad permanecerán



totalmente intactas” (Hirschmann, 1991, p. 127). Jorge Segebre, presidente de Camacol Atlántico, afirmó que las reformas “terminan sin funcionar; la reforma tributaria no va a dar los resultados esperados, porque aumentaron los impuestos, pero las compañías dejaron de producir” (Arenales y Jiménez, 2023).

Y la tesis del riesgo plantea que “el coste de un cambio o una reforma propuesta es demasiado elevado para poner en peligro determinados logros valiosos previos” (Hirschmann, 1991, p. 93). Buenos ejemplos se han expresado a propósito de las reformas pensional y del sistema de salud. Sobre la reforma pensional, Mac Master afirma que ocasiona un riesgo innecesario pues “le genera un problema a Colombia alrededor de un riesgo que es del mercado de valores” (Rojas, 2023). Con respecto a la reforma del sistema de salud, el gremio de las aseguradoras privadas (Empresas Promotoras de Salud, EPS) han manifestado que el proyecto de ley “no construye sobre lo construido y, por el contrario, destruye los avances de más de 70 años de historia de la seguridad social en salud en Colombia” (Unidad de Salud, 2023).

Aunque los ejercicios de comprobación de datos sobre las reformas han mostrado que varios argumentos empresariales están apoyados en datos imprecisos, falsos o engañosos (Equipo Vorágine, 2023a, 2023b, 2023c; Detector, 2023a, 2023b), la retórica empresarial tiene como trasfondo una defensa de la regulación neoliberal, pues sugiere que solo mediante políticas de desprotección social y regulación favorable al empresariado se podrán asegurar la estabilidad del empleo, la atención en salud y la cobertura pensional (Mantilla, 2023). En otros términos, defienden la inevitabilidad del libre mercado, la imposibilidad de transformar la política pública vigente y la inviabilidad de confrontar los intereses de los grandes empresarios.

A lo anterior se suma la presión de los mercados que, a decir de la prensa tradicional, reaccionan positiva o negativamente a las medidas y la popularidad del gobierno. Sin embargo, tal retórica encubre relaciones sociales, pues aquello que la jerga imperante denomina ‘mercados’ no es más que la acción de los operadores bursátiles y financieros que procuran impedir medidas estatales redistributivas o que regulen al gran capital.

Micropolítica sin cabeza

Se dice que toda política es, a la vez, macropolítica y micropolítica, pues al lado de las grandes estructuras de los Estados, los liderazgos nacionales, los movimientos sociales, los gremios empresariales o los partidos, la política se manifiesta también en la percepción cotidiana, en el afecto y en la conversación familiar (Deleuze y Guattari, 1980, p. 218).

Los sectores opositores hoy cuentan con mayor capacidad para movilizarse, mientras los lobistas empresariales persisten en la retórica reaccionaria que procura consolidar un discurso que impida la aprobación de reformas orientadas a garantizar derechos sociales. Esas dos tendencias se complementaron el 20 de junio, pues el día de la mayor marcha de la oposición coincidió con la derrota de la reforma laboral en el Congreso de la República. Las emociones que posibilitan la movilización y los contenidos del discurso opuesto a la aprobación de las reformas se constituyen en dos factores que explican la reducción en la popularidad del gobierno, pues al 29 de junio la desaprobación del Presidente había llegado al 61 % (Santaaulalia, 2023). Sin embargo, los paulatinos avances del discurso y de la calle no se han complementado con la unidad de la coalición opositora, ni con la aparición de un liderazgo capaz de canalizar dicha desaprobación.



En la campaña presidencial de 2022 se notó el desgaste de los liderazgos políticos tradicionales, reflejados en el descalabro de la llamada “coalición de la experiencia”, que incluía a figuras como Alejandro Char, Juan Carlos Echeverry, Enrique Peñalosa, Dilian Francisca Toro y Aydeé Lizarazo, cuyo candidato presidencial, el ex alcalde Federico Gutiérrez, no logró pasar a segunda vuelta. La coalición conservadora fue derrotada por un empresario controvertido que no lucía cercano al poder político más tradicional, sino que aparecía como una suerte de *outsider* con una gran capacidad para hacer campaña en redes sociales. En su momento, Rodolfo Hernández se constituyó tanto en la posibilidad de frenar a la izquierda, como en el síntoma de los problemas de los partidos tradicionales para ganar las mayorías sociales tras el estallido social de 2021. A lo anterior se suma el desprestigio del Centro Democrático, el principal partido de oposición, debilitado por la desastrosa gestión de Iván Duque, por los problemas judiciales de Álvaro Uribe, y por su incapacidad para atraer a los sectores más jóvenes de la población, quienes ya no se ven atraídos por la retórica contrainsurgente. La figura política que ha buscado ganar mayor protagonismo como unificador de la oposición es Germán Vargas Lleras, quien recientemente llamó a la unidad de una coalición para frenar las reformas del gobierno, en asocio con el ex presidente César Gaviria (García, 2023). Vargas Lleras ha multiplicado sus encuentros con líderes empresariales, con dirigentes de su partido, Cambio Radical, y con líderes locales que serán candidatos a las elecciones de octubre próximo. Sin embargo, su estruendosa derrota en las elecciones de 2018 y su imagen de representante del poder tradicional, puede restar sus posibilidades a la hora de buscar unificar una oposición que no tiene una brújula clara en los escenarios nacionales,

aunque conserve capacidad de acción en escenarios locales y regionales.

Esa ausencia de liderazgo bien se ha notado en los debates en el Congreso. Las dificultades del gobierno en el legislativo han dependido más de las fluctuaciones de la coalición de gobierno, del carácter ambiguo de un sector del Partido Verde, y del carácter clientelar de los partidos Liberal, Conservador y de la U a la hora de pactar acuerdos con el ejecutivo, que de las capacidades políticas de los parlamentarios opositores de Cambio Radical y el Centro Democrático. Aunque estos logran una actividad importante en redes sociales y una capacidad de convocar a los sectores más conservadores de la sociedad, su operatividad parlamentaria se nota bastante recortada tras las elecciones de 2022.

El llamado de Vargas Lleras a unificar la oposición a Petro, en procura de redefinir las alianzas políticas antes de las elecciones regionales, es más un síntoma de la crisis de los sectores opositores que la expresión de un liderazgo que pueda comandarlos. Vargas Lleras no luce como el posible director técnico de la oposición, sino como un veterano suplente que tuvo que volver a la cancha ante los desaciertos de los jugadores más jóvenes. Es posible que el desgaste de sus rodillas no le permita jugar su mejor partido.

La figura que ha procurado llenar ese vacío de liderazgo ha sido el Fiscal Francisco Barbosa, quien ha obstaculizado decisiones de los negociadores de paz del gobierno (López, 2023), ha llamado a la desobediencia de las Fuerzas Armadas (Valencia, 2023), ha intervenido en escenarios internacionales oponiéndose a un cambio en la política de drogas (Reynoso, 2023), se ha opuesto a propuestas para evitar la reincidencia penal de los jóvenes (Bossa, 2023), y ha chocado de manera frontal con el jefe de Estado (Portafolio, 2023). No obs-



tante, su limitado carisma y el poco tiempo que le resta en el cargo limitan sus posibilidades como dirigente.

Algunos sectores cercanos al gobierno han sostenido que un ámbito de acción de las fuerzas opositoras ha sido la prensa tradicional. Sin embargo, conviene distinguir entre tres tendencias. En primer lugar, encontramos ejercicios periodísticos que ejercen una labor de indagación, control o fiscalización de las acciones del gobierno. Ese rol es incómodo para los funcionarios, pero resulta necesario en cualquier democracia. Vale tener en cuenta que a las administraciones alternativas, progresistas, o de izquierda, se les juzga públicamente con mayor severidad al pedirles coherencia entre su discurso y sus acciones de gobierno⁹, y esa actitud tiende a ser reforzada por la prensa. En segundo lugar, encontramos un ejercicio de indagación periodística que a veces traspasa las fronteras de la objetividad y la ponderación, al mostrar ciertas acciones como negativas, o sembrar dudas sobre ejercicios que no implican faltas éticas o jurídicas¹⁰. Por últi-

.....

- 9 En palabras de Alejandro Mantilla, “Conviene que la izquierda recuerde que la sociedad tiende a juzgarla con un doble estándar. Ciertos comportamientos que no sorprenderían en representantes del poder tradicional, generan genuina sorpresa cuando en ellos incurrir quienes tienen un discurso de cambio. A los sectores alternativos, o de izquierda, se les juzga con mayor severidad cuando incurrir en malas prácticas, cuando traicionan su propia comprensión de la virtud. Pero ese doble estándar no debería ser objeto de denuncia, más bien deberíamos asumir que ese doble racero es razonable, porque se apoya en lo que las sociedades esperan de los proyectos emancipadores”. (Mantilla, 2023).
- 10 Un buen ejemplo es el señalamiento sobre los contratos del esposo de la Ministra de Educación, Aurora Vergara. El funcionario hace parte de la Defensoría del Pueblo mucho antes de la posesión de la ministra, y sus labores no generan un conflicto de interés, pero algunas notas de prensa han sembrado dudas gratuitas sobre un comportamiento apegado a la ley y la ética. (Caracol Radio, 2023).

mo, encontramos el quehacer cotidiano de medios con una explícita línea editorial de oposición al gobierno; medios cuyas acciones, titulares y notas, contravienen en muchos casos los mínimos estándares de la ética periodística. El ejemplo obvio de esta última tendencia es la Revista *Semana*, dirigida por Vicky Dávila.

Inmovilidad e inestabilidad

Una oposición fragmentada, sin un liderazgo claro y con problemas de renovación generacional, pero con capacidad de aprovechar el creciente descontento con el gobierno, de profundizar la movilización en las calles y bloquear las reformas más estratégicas de la actual administración, son síntomas de dos aspectos del régimen político que seguramente definirán el porvenir nacional a mediano plazo: la tendencia a la inmovilidad y la potencial inestabilidad.

La retórica intransigente que busca evitar la aprobación de reformas redistributivas muestra el carácter de un empresario y unas fuerzas políticas tradicionales que buscan consolidar la resistencia a los grandes cambios en la política social, en la política antidrogas, en la política de paz, en la configuración del Estado y, en definitiva, en todo el sistema político. La derecha colombiana ha logrado retomar la iniciativa política pérdida tras el fracaso del gobierno Duque y tras el estallido social, pero aún no parece tener la capacidad, ni la voluntad, de vehicular un proyecto propio que asegure una dirección moral e intelectual del conjunto de la sociedad, procurando reorientar al Estado. El proyecto de la oposición consiste en ser un obstáculo y bloquear una nueva orientación para la sociedad colombiana, en lugar de ofrecer un proyecto consistente de nación o de reorganización social.



Lo anterior puede llevarnos a la pregunta por la suma de cuatro elementos que, de profundizarse y conjugarse, pueden llevar a un período de inestabilidad política: a) un régimen político que impide la puesta en marcha de reformas; b) una crisis social persistente, reflejada en la desigualdad, la pobreza, la informalidad y la dependencia de la economía colombiana; c) un descontento, ya reflejado en el estallido social, que sigue intacto ante el inmovilismo del sistema político; y d) una violencia creciente en diversas escalas y en distintos territorios.

Un gobierno que carece de suficiente fuerza para asegurar su proyecto y una oposición enfocada en obstaculizar los proyectos gubernamentales podrían combinarse en una receta con dos posibles resultados: primero, la persistencia de la crisis social aupada por nuevas coaliciones conservadoras que refuercen el poder tradicional sin generar cambios; segundo, el surgimiento de soluciones autoritarias que se presenten como alternativas al orden establecido.

En virtud de lo expuesto, en los tres años que le quedan a la administración Petro, no solo estará en juego su propia estabilidad gubernamental, sino que lo más importante será la prueba que implica para la naturaleza misma del régimen político. Se determinará si se confirmará su carácter inmovilista, conservador e intransigente, o si la actual administración podrá impulsar cambios que redefinan las posibilidades de transformación política.

Referencias

Arenales, J., y Jiménez, L. (2023, 17 de marzo). “Hay que hacer cambios pero sin reformas radicales, no es tomar medidas con

populismo”. *La República*. Hacienda. Disponible en <https://www.larepublica.co/economia/hay-que-hacer-cambios-pero-sin-reformas-radicales-no-es-tomar-medidas-con-populismo-3617823>

Bloom, H. (2007). *El ángel caído*, Paidós, 2008.

Bossa, S. (2023, 13 de julio). “No se va a resolver pagándole a criminales”: fiscal sobre propuesta para jóvenes. *Caracol Radio*. Disponible en <https://caracol.com.co/2023/07/13/no-se-va-a-resolver-pagandole-a-criminales-fiscal-sobre-propuesta-para-jovenes/>

Buitrago, S. (2023, 11 de mayo). Declaración del expresidente de Acore sobre Petro generó dura polémica. *El Tiempo*. Disponible en <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/declaracion-del-expresidente-de-acore-sobre-petro-genero-dura-polemica-767616>

Caracol Radio (2023, 13 de julio). Esposo de la ministra de Educación también tiene un contrato con el Estado. Caracol Radio. Disponible en <https://caracol.com.co/2023/07/13/esposo-de-la-ministra-de-educacion-tambien-tiene-un-contrato-con-el-estado/>

Deleuze G. y Guattari, F. (1980). *Mil mesetas*, Pre-textos, 1988

Detector. (2023a, 05 de mayo). Engañoso que Petro vaya a causar una recesión económica. *La Silla Vacía*. Disponible en <https://www.lasillavacia.com/la-silla-vacia/detector-de-mentiras/detector-la-reforma-a-la-salud-no-busca-eliminar-las-droguer%C3%ADas>

Detector. (2023b, 16 de mayo). Engañoso que Petro vaya a causar una recesión económica. *La Silla Vacía*. Disponible en <https://www.lasillavacia.com/la-silla-vacia/detector-de-mentiras/detector-enga%C3%B1oso-que-petro-vaya-a-causar-una-recesi%C3%B3n-econ%C3%B3mica>



- Empleo. (2023, 18 de marzo). 'Podemos cometer un grave error': Mac Master sobre reforma laboral. *Portafolio*. Disponible en <https://www.portafolio.co/economia/empleo/reforma-laboral-bruce-mac-master-dice-que-el-proyecto-puede-ser-un-error-andi-580122>
- Equipo VoráGINE. (2023a, 27 de marzo). Afirmaciones de Fenalco sobre reforma laboral son imprecisas. *VoráGINE Periodismo ContraCorriente*. Disponible en <https://voragine.co/afirmaciones-de-fenalco-sobre-reforma-laboral-son-imprecisas/>
- Equipo VoráGINE. (2023b, 01 de mayo). Las polémicas propuestas de los gremios en la discusión de la reforma laboral. *VoráGINE Periodismo ContraCorriente*. Disponible en <https://voragine.co/las-polemicas-propuestas-de-los-gremios-en-la-discusion-de-la-reforma-laboral/>
- Equipo VoráGINE. (2023c). Generación de empleo vs. derechos de los trabajadores: el falso dilema de la reforma laboral. *VoráGINE Periodismo ContraCorriente*. Disponible en <https://voragine.co/generacion-de-empleo-vs-derechos-de-los-trabajadores-el-falso-dilema-de-la-reforma-laboral/>
- García, M. (2023, 30 de junio). Vargas Lleras hace un llamado para armar gran coalición contra las reformas de Petro. *El Tiempo*. Disponible en <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/german-vargas-lleras-hace-un-llamado-para-armar-coalicion-opositora-782102>
- Hirschmann, A. O (1991). *La retórica reaccionaria*. Clave intelectual, 2020.
- López, O. (2023, 23 de mayo). Fuertes dardos de Francisco Barbosa a la Paz Total: "Pone en peligro a ciudadanos y afecta labor de la Fiscalía". *Infobae*. Disponible en <https://www.infobae.com/colombia/2023/05/23/fuertes-dardos-de-francisco-barbosa-a-la-paz-total-pone-en-peligro-a-ciudadanos-y-afecta-labor-de-la-fiscalia/>
- Mantilla, A. (2023, 04 de junio). Lo político es personal. *En la Raya*. Disponible en <https://revistaraya.com/alejandro-mantilla/337-lo-politico-es-personal.html>
- Mantilla, A. (2023, mayo). El gobierno Petro: euforias, dificultades y posibilidades. *Rosa Luxemburg Stiftung, Oficina Región Andina*. Disponible en <https://www.rosalux.org.ec/el-gobierno-petro-euforias-dificultades-y-posibilidades/>
- Osorio, C. y Reynoso, L. (2023, 20 de junio). "Fuera Petro": la oposición colombiana se pelea la mayoría en las calles. *El País*. Disponible en <https://elpais.com/america-colombia/2023-06-20/fuera-petro-la-oposicion-colombiana-se-pelea-la-mayoria-en-las-calles.html>
- Portafolio. (2023, 08 de mayo). Choque de poderes: ABC del conflicto entre Petro y el fiscal Barbosa. *Portafolio*. Gobierno. Disponible en <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/gustavo-petro-las-claves-de-su-discusion-con-el-fiscal-francisco-barbosa-gobierno-582529>
- Redacción política. (2022, 27 de septiembre). Así respondió Francia Márquez a ataques racistas durante marchas. *El Espectador*. Disponible en <https://www.elespectador.com/politica/asi-respon-dio-francia-marquez-a-ataques-racistas-durante-marchas/>
- Reynoso, L. (2023, 21 de marzo). El fiscal Barbosa acusa a Petro de beneficiar a los narcos: "Pablo Escobar estaría feliz". *El País*. Disponible en <https://elpais.com/america-colombia/2023-03-21/el-fiscal-barbosa-acusa-a-petro-de-beneficiar-a-los-narcos-pablo-escobar-estaria-feliz.html>



- Rojas, L. (2023, 22 de marzo). “Estamos corriendo un riesgo innecesario”: Bruce Mac Master sobre reforma pensional. *La FM*. Disponible en <https://www.lafm.com.co/economia/estamos-corriendo-un-riesgo-innecesario-bruce-mac-master-sobre-reforma-pensional>
- Santaaulalia, I. (2023, 29 de junio). Colombia se cansa en un año del Gobierno del cambio: el 61% desapueba a Petro. *El País*. Disponible en <https://elpais.com/america-colombia/2023-06-29/colombia-se-cansa-en-un-ano-del-gobierno-del-cambio-el-61-suspende-a-petro.html>
- Ugueto, C. (2023, 22 de junio). Escena de blackface durante manifestación genera indignación en Colombia. *VenezuelaNews*. Disponible en <https://venezuela-news.com/escena-blackface-durante-manifestacion-genera-indignacion-colombia/>
- Unidad de Salud. (2023, 16 de febrero). Las 10 razones por las que reforma de salud destruye el sistema, según las EPS. *El Tiempo*. Disponible en <https://www.eltiempo.com/salud/las-10-razones-por-las-que-reforma-a-la-salud-destruye-el-sistema-eps-742209>
- Valencia, C. (2023, 06 de junio). Pacto Histórico denunciará al fiscal Francisco Barbosa por “llamar a la Policía a la desobediencia”. *Noticias Caracol*. Disponible en <https://noticias.caracol.com/politica/pacto-historico-denunciara-al-fiscal-francisco-barbosa-rg10>
- Valora Analitik. (2023, 16 de mayo). Bruce Mac Master: “la reforma laboral destruirá cientos de miles de empleos”. *Valora Analitik*. Disponible en <https://www.valoraanalitik.com/2023/05/16/bruce-mac-master-la-reforma-laboral-destruira-cientos-de-miles-de-empleos/>
- Vargas, N. (2023, 28 de marzo). Rappi dice que la reforma laboral dejaría a 90% de los rappideros sin ingresos. *La República*. Disponible en <https://www.larepublica.co/empresas/rappi-dice-que-la-reforma-laboral-dejaria-a-90-de-los-rappideros-sin-ingresos-3578941>





EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA: ENTRE LAS ALIANZAS Y LA EFECTIVIDAD

La elección del Congreso el 13 de marzo para el período 2022-2026 generó una expectativa de renovación, representada en el aumento de las curules elegidas bajo un discurso de cambio en ambas cámaras. En la Cámara de Representantes, el Pacto Histórico, la Alianza Verde, el Nuevo Liberalismo, Comunes, y otras expresiones independientes de carácter progresista¹ suman un total de 57 curules, de las cuales 29 son nuevas. Mientras tanto, en el Senado, estos mismos partidos, junto a ASI y AICO, suman un total de 40 curules, de las cuales 17 son nuevas. De la mano de este proceso de renovación, la participación de las mujeres también aumentó, con una inclusión de 30 nuevas mujeres congresistas, representando un crecimiento del 9,1 % frente al Congreso anterior.

Los partidos tradicionales –que en su mayoría hicieron parte de la bancada de

1 Este Congreso se destaca por la inclusión de nuevas personerías jurídicas dentro del campo progresista que hoy tienen acceso a una credencial en el Legislativo. Así, partidos como Nuevo Liberalismo, Dignidad, Fuerza Ciudadana y los movimientos de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) lograron representación por primera vez en este escenario.

gobierno de Iván Duque– experimentaron una significativa disminución en el número de curules. En la Cámara de Representantes, el Centro Democrático perdió 17 curules en comparación con el período inmediatamente anterior, mientras que la U y Cambio Radical redujeron en 12 y 11 curules su presencia, respectivamente. En el Senado, el Centro Democrático perdió seis curules, Cambio Radical cinco, y la U cuatro. No obstante, y en fiel reproducción del dicho tradicional “la excepción confirma la regla”, el partido Conservador logró no solo mantenerse, sino crecer en estas elecciones. Así, logró seis nuevas curules en la Cámara, para un total de 27, y aumentó una curul en el Senado, llegando a 15, con lo que se convirtió en la segunda fuerza en la Cámara Alta.

Sin embargo, a pesar del aumento en la proporción de fuerzas progresistas y alternativas, el gobierno electo no logró mayorías absolutas en el Legislativo. El nuevo presidente se encontró, entonces, con un Congreso donde los partidos tradicionales siguen constituyendo una importante mayoría, en el que partidos como Centro Democrático y Cambio Radical se declaran en oposición al proyecto de gobierno, mientras que los partidos Liberal, Conservador y de la U abren limitadas opciones al diálogo y la negociación con el Ejecutivo.



Teniendo en cuenta que el presidente fue elegido como representación de un proyecto alternativo que no logró mayorías absolutas en el Legislativo, el papel central del ministro del Interior de los primeros meses de Gobierno, Alfonso Prada, consistió en procurar acuerdos políticos que permitieran la gobernabilidad y el desarrollo de las reformas sociales que representan el núcleo del programa de gobierno. Así, en los primeros meses de gobierno se avanzó en una negociación con los partidos Liberal, Conservador, y de la U, que unidos recogen a un total de 39 senadores y 75 representantes a la Cámara, para lograr la participación de estos partidos en el Gobierno Nacional –lo que se evidenció en el ingreso de cuotas de estos partidos en ministerios como el de Vivienda, Transportes y TIC–, y garantizar acuerdos políticos que aseguraran la inclusión de estos partidos en la bancada de gobierno del Congreso.

En el marco de este primer momento, se avanzó en la aprobación de una reforma tributaria y la modificación, adición y prórroga a la Ley 418 de 1997, también conocida como la Ley de Paz Total. La noción de paz de esta ley comprende la seguridad humana, entendida como la protección de las personas, la naturaleza y los seres sintientes por medio de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la fuerza pública; y la paz total definida como una política de Estado que busca el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todas las personas; estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Esta ley establece distinciones en las aproximaciones del Estado con los diversos actores armados que existen en el país, y plantea un cambio sustancial en su

tratamiento. Por un lado, establece la posibilidad de realizar diálogos de carácter político, y lograr acuerdos de paz, con grupos armados organizados al margen de la ley, sujetos bajo la dirección de un mando responsable y con control del territorio. Por otro lado, permite el desarrollo de acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, es decir, organizaciones criminales organizadas en una estructura jerárquica y/o en red, que se dediquen a la ejecución permanente o continua de conductas punibles, enmarcadas en patrones criminales que incluyen el sometimiento violento de la población civil y la realización de alguna función en el ámbito de las economías ilícitas. Para cada ruta de interlocución se plantea un final específico: mientras que en el caso de los actores políticos se busca la realización de acuerdos de paz, en el caso de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto se busca su sometimiento a la justicia.

El distanciamiento ideológico de los partidos políticos tradicionales con el programa de gobierno alternativo, el desgaste de los mecanismos de composición clientelar de mayorías en un ambiente político que exige cambios profundos, y la reticencia de los partidos tradicionales integrados en la coalición de gobierno a tramitar las reformas, fueron algunos de los aspectos que contribuyeron a la descomposición de estas mayorías en el Legislativo en el mes de abril.

Como consecuencia, en el balance del cierre del primer año de este Congreso se pueden evidenciar los diferentes momentos de la relación entre Ejecutivo y Legislativo. La agenda discutida durante esta primera legislatura da cuenta de, al menos, tres oleadas de nuevos proyectos de ley surgidos de la manifestación popular y la organización de los movimientos socia-



les en torno a una apuesta de cambio, que se evidenció inicialmente en las movilizaciones del año 2021, y que se desarrolló en las elecciones legislativas y presidenciales que permitieron la consolidación del Pacto Histórico como la primera fuerza política del país y la llegada a la presidencia de Gustavo Petro.

En términos de la revisión legislativa, en un primer momento, este nuevo Congreso recibió once proyectos presentados por el Comité Nacional de Paro (CNP) y la bancada de oposición al gobierno de Iván Duque en el marco del estallido social del año 2021. Posteriormente, el Congreso recibió un segundo grupo de 15 proyectos radicados durante los primeros meses tras las elecciones de 2022, que daban cuenta de una nueva bancada mayoritaria a favor del programa de cambio. Y finalmente, se radicaron en el Congreso lo que sería la tercera oleada de proyectos, asociada al desarrollo del impulso reformador del gobierno en el marco de la definición del programa “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, la cual se articuló en torno a 18 nuevos proyectos de acto legislativo y ley.

Con respecto al primer grupo, de los once proyectos presentados solo uno fue aprobado². Cinco proyectos no fueron debatidos ni una sola vez, mientras que tres fueron archivados en su primer debate, y solo uno llegó al segundo debate para ser archivado. Solo se mantiene vivo un proyecto, que busca la reactivación económica de las MiPymes, pero deberá cursar tres debates en la legislatura que viene, lo cual es poco probable.

Frente a la segunda oleada, de los 15 proyectos que se encontraban en trámi-

te para abril, cinco fueron aprobados en la primera legislatura; dos de estos corresponden a actos legislativos (jurisdicción agraria y campesinado como sujeto de derechos), cuya aprobación requería de amplias mayorías. Adicionalmente se aprobó el código electoral, así como el cambio de enfoque y nombre del MinCultura, y un acuerdo con la República Bolivariana de Venezuela sobre el transporte por carretera. Otros cinco proyectos continúan su trámite en el Congreso y deberán surtir los debates faltantes en la próxima legislatura para convertirse en leyes; es el caso de la regulación de cannabis de uso adulto, la ley de música y la aprobación del protocolo contra tráfico ilícito de migrantes, proyectos que deberán superar tres debates más. Los dos proyectos restantes, prohibición del fracking y el establecimiento del 12 de octubre como día de la diversidad étnica, tienen pendientes dos debates.

Sin embargo, el gobierno aún no logra aprobar la totalidad de su agenda legislativa. Cinco proyectos no lograron completar su trámite en el Congreso: el proyecto de acto legislativo para regularizar el cannabis (archivado en su último debate) y el proyecto de prohibición de entretenimiento cruel con animales (archivado en tercer debate). Tres proyectos fueron retirados por sus autores, como fue el caso de la reforma política (retirada por el entonces senador Roy Barreras tras la primera vuelta), y dos proyectos de aprobación de Convenciones Interamericanas contra el racismo y formas de discriminación.

De los 18 proyectos correspondientes a la tercera oleada, solo dos fueron aprobados en su totalidad (el Plan Nacional de Desarrollo –PND– y la adición presupuestal 2023). Tres proyectos tienen algún grado de avance en debates, como es el caso de las reformas pensional y a la salud, y

.....

2 El proyecto de ley de Matrícula Cero, que llegó a su último debate en la última semana de la legislatura.



la aprobación al Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura, los cuales cuentan con un primer debate. Cuatro proyectos (reforma laboral, ley de sometimiento, humanización penitenciaria y código ferroviario) fueron archivados por falta de trámite en la legislatura, ya que no surtieron ni un debate. Finalmente, otros nueve proyectos anunciados no fueron radicados en la legislatura –falta ver si serán presentados en julio–.

Las reformas a los regímenes de salud, laboral y pensional hicieron parte de la última oleada de proyectos, y fueron objeto de álgidos debates desde su radicación. En el interés de describir la complejidad de la situación en el Congreso, a continuación se presenta un breve análisis de lo ocurrido en el tránsito de cada una de estas reformas.

Al comienzo del año fue radicada la reforma a la salud. En febrero se presentó el texto a la Cámara de Representantes, el cual contenía, entre otros temas, la creación de los Centros de Atención Primaria (CAP), la eliminación de la intermediación de las EPS en la administración de los recursos de la salud por medio del giro directo realizado por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), la dignificación de los profesionales médicos y la creación de un sistema público de información sobre el manejo de los recursos del sistema. Este proyecto de ley, consensuado con organizaciones de la sociedad civil, fue atacado desde el primer momento por parte de las EPS, gremios económicos, medios de comunicación y varios de los partidos políticos tradicionales.

Tras varios intentos de consensuar el texto, incluyendo la reunión de los directivos de las EPS con el presidente Petro, la tensión se saldó con la salida del gobierno de la ministra Carolina Corcho, el ingreso

de Guillermo Jaramillo a la cartera de salud, y la negociación al interior de la comisión séptima de la Cámara para lograr la aprobación del proyecto de ley en primer debate en mayo, por la votación mínima requerida para continuar el trámite parlamentario. El proyecto quedó vivo, sin embargo, no es clara la estrategia para conseguir su aprobación en la plenaria de la Cámara, mucho menos su continuación en el Senado.

La reforma laboral fue presentada un mes después de la radicación de la reforma a la salud. A diferencia de ésta, el texto del proyecto de ley había sido discutido en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, y la ministra de Trabajo, Gloria Inés Ramírez, reiteró en varias ocasiones que existía disposición al diálogo y la concertación. De hecho, en marzo se llegó a anunciar que la reforma había sido concertada. Sin embargo, gremios como la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI), la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI) y Aobancaria manifestaron su desacuerdo con los textos presentados, y congresistas de los partidos tradicionales hicieron eco de estos mensajes, llegando a persuadir a congresistas que inicialmente respaldaban el texto del gobierno.

La ponencia para primer debate de la reforma, coordinada por la representante María Fernanda Carrascal, sufrió un importante traspies con la presentación de una ponencia alternativa, firmada por el representante Víctor Manuel Salcedo del partido de la U, el cual se contaba, en principio, como uno de los congresistas comprometidos con la reforma y con la coalición de gobierno. Esta ponencia eliminaba o morigeraba varios de los elementos más transformadores de la reforma, y al ser



presentada primero, debía discutirse antes que la ponencia de la coalición. Tras una serie de recusaciones a varios congresistas de la comisión séptima, la ponencia alternativa no logró ponerse en consideración y se votó la ponencia del gobierno en la última semana de sesiones ordinarias. Dado que no se alcanzó a realizar la discusión del articulado, la reforma fue archivada al finalizar la primera legislatura.

En cuanto a la reforma pensional, presentada también en marzo –una semana después de la reforma laboral–, esta logró superar el primer debate en la comisión séptima del Senado. Aun cuando se repitió el patrón señalado en las reformas anteriores de rechazo por parte de los grandes gremios económicos y los fondos privados de pensiones, así como una campaña de ataques en los medios de comunicación, el desarrollo de lógicas de negociación con los senadores presentes en la Comisión, al margen de cualquier intento de concertación con los sectores económicos, representó una posibilidad de avanzar en la votación del proyecto de ley.

Para complementar este balance, es imperativo profundizar en algunas reformas de carácter prioritario para este informe, tales como la reforma política y el código electoral. Con respecto a la reforma política, es importante señalar que ésta fue concebida en el marco del programa de gobierno “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, como una propuesta que incluiría la financiación totalmente pública y racional de las campañas electorales y la reforma a la Registraduría y el Consejo Nacional Electoral para dar lugar a una arquitectura electoral eficiente, organizada, e independiente.

Se esperaba que esta propuesta de reforma política incorporara las sugerencias planteadas en las recomendaciones de la Misión Electoral Especial³ (MEE) de 2017, orientadas a lograr la apertura del sistema

político de cara al cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, por medio de la puesta en marcha inmediata de las listas cerradas y paritarias con alternancia de género, la definición de mecanismos para la democratización interna de los partidos, y el establecimiento del voto obligatorio. Al inicio de la legislatura se presentaron varios proyectos de acto legislativo al respecto en el Senado, dando lugar a un ejercicio de conciliación que culminó en la presentación a primer debate del proyecto de acto legislativo 18 de 2022.

En el articulado que se presentó a debate se excluyeron la gran mayoría de estos temas, manteniendo solamente las listas cerradas y paritarias con alternancia de género (no inmediatas). Asimismo, se excluyó de la discusión de la reforma política la referencia al sistema electoral, es decir, la arquitectura institucional. La reforma política buscaba avanzar en la resolución de los siguientes problemas del sistema político:

1. Estructuras partidistas con prácticas transaccionales para el otorgamiento de avales, y de compra y venta de votos para la escogencia y elección de candidatos(as).

.....

- 3 La Misión Electoral Especial (MEE) fue un espacio conformado en el marco del punto 2.3.4 del Acuerdo Final de Paz, que recibió el mandato de construir recomendaciones orientadas a asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral; modernizar y hacer más transparente el sistema electoral; y dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia. La MEE contó con la participación de siete personas, entre las que se encontraba un representante de la MOE y seis personas designadas por cuatro instituciones, dos nacionales (Departamentos de Ciencia Política de las Universidades de los Andes y Universidad Nacional de Colombia) y dos internacionales (Centro Carter, Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, NIMD).



2. Utilización de recursos ilegales y/o indebidos o establecimiento de acuerdos que exigen retribuciones posteriores a la elección y comprometen el erario.
3. Debilidad de actores políticos que ponen en riesgo la estabilidad institucional, con baja legitimidad en las regiones y sin mecanismos democráticos que representen al conjunto de la sociedad colombiana.
4. Baja representación de las mujeres en la política.

Inicialmente, el articulado del proyecto de acto legislativo incluía los siguientes mecanismos para resolver cada uno de los problemas:

1. Dejando explícito el límite de derechos políticos de los servidores públicos de elección popular en los casos previstos por la Constitución y la ley, por sentencia judicial proferida por una autoridad judicial competente en un proceso penal o de pérdida de investidura.
2. Financiación anticipada, con recursos 100 % estatales para campañas electorales, y mixta (estatal y privada) para el funcionamiento interno y la administración de los partidos.
3. Exigencia de mecanismos democráticos a los partidos para elegir sus directivas y candidaturas, garantizando la participación, respetando la paridad de género, así como la inclusión de personas con discapacidad. Esto incluye la obligatoriedad de respetar los resultados de las consultas internas e interpartidistas.
4. Listas cerradas, bloqueadas, paritarias y con alternancia para las corporaciones públicas para elecciones nacionales y locales por parte de los

grupos significativos de ciudadanos, movimientos o partidos políticos o en coalición.

La propuesta de reforma política también evitó abordar mecanismos de democratización interna de los partidos, y reglamentos para el funcionamiento de las coaliciones. El proyecto de acto legislativo fue modificado de forma sustancial frente a la propuesta inicial. En lugar de obligar a las listas cerradas, en la propuesta para quinto debate creaba incentivos, como una financiación estatal un 30 % adicional, para los partidos que libremente decidieran tenerlas. Asimismo, a lo largo del trámite legislativo se incluyeron temas no planteados en el programa de gobierno o en las recomendaciones de la MEE; un ejemplo de ello fue la propuesta de eliminar la mención de conflicto de interés para los congresistas al votar proyectos de ley que pudieran afectar a quienes hayan financiado sus campañas.

Las organizaciones de la sociedad civil señalaron⁴ una serie de elementos que debían retirarse del articulado, como fueron:

1. La definición del consenso como una forma de selección de candidaturas.
2. La eliminación de la incompatibilidad de los congresistas para renunciar y hacer parte del Ejecutivo.
3. La organización de listas, por una única vez, teniendo en cuenta el orden de elección del último período

.....

4 El desarrollo de los argumentos expuestos por organizaciones y plataformas como Transparencia por Colombia, Viva la Ciudadanía, la Misión de Observación Electoral, Fundación Karisma, entre otras, puede evidenciarse en las audiencias públicas realizadas por la comisión primera de Senado (Senado de la República, 2022a) y la Cámara de Representantes (2022).



constitucional para la respectiva corporación, sin condicionamiento de género, lo cual permitía la posibilidad de que, para las elecciones siguientes –las de 2026– los congresistas actuales mantuvieran los primeros puestos de las listas cerradas.

Después del rechazo al texto que se había estado consolidando, la reforma política fue retirada tras el cuarto debate por iniciativa de su autor, el senador Roy Barreras. Actualmente, no está claro si la reforma se presentará de nuevo, y mientras no se recomponga la mayoría de gobierno en el Legislativo, se presume será difícil llevar a cabo esta tarea.

Mientras tanto, el código electoral logró superar la totalidad de los debates correspondientes. Tras una primera mitad de legislatura en la que hubo lentitud para el trámite de este proyecto, con un impulso decidido por parte de los partidos tradicionales, y sin mayor interlocución con la bancada alternativa, el proyecto avanzó rápidamente en la primera mitad de 2023. El código electoral consistía en la presentación del mismo proyecto radicado por el Registrador, Alexander Vega, en el último año del gobierno Duque, el cual se cayó en la revisión realizada por la Corte Constitucional.

Si bien la propuesta aprobada del código electoral contiene una serie de actualizaciones necesarias en términos del tratamiento de proselitismo político en redes sociales, la propiedad estatal del software con el que se hace el conteo de votos, y la financiación de campañas por medios electrónicos, las organizaciones de la sociedad civil señalaron al menos cinco elementos que debían modificarse para mejorar el texto (Senado de la República, 2022b):

1. Ampliación de la planta de personal en la Registraduría Nacional del Estado Civil: el código electoral aprobó la

creación de registradores delegados y especiales en los departamentos, y estableció funciones para disponer de los registradores municipales. Además, se crearon más delegados en los municipios de mayor población, lo que genera una nómina de más de mil empleados. La creación de esta nueva burocracia regional es un riesgo porque puede dar pie a mayores dinámicas de carácter clientelar en la entidad, máxime cuando se trata de funcionarios encargados del conteo de votos.

2. Garantías para el voto: el código electoral no resuelve los problemas de acceso al voto, ya que no aborda problemáticas de acceso para la votación. Hizo falta ampliar el número de puestos de votación, especialmente en zonas rurales y en el exterior, así como también la creación de campañas informativas y pedagógicas masivas, para promover e incrementar el nivel de participación electoral. De igual forma, adoptar un enfoque de sanción a la ciudadanía que no actualice su residencia electoral es una medida que puede impactar negativamente la participación y no contribuye a reducir los riesgos de trashumancia o inscripción fraudulenta de cédulas.
3. Soberanía informática y tecnológica de las elecciones: no basta con la propiedad estatal de los softwares, era necesario profundizar en la veeduría y la observación a los mismos. La veeduría no puede limitarse a la visualización del funcionamiento del programa, sino que debe incluir el acceso al código fuente, así como la posibilidad de acceder por parte de los actores políticos y los observadores institucionales.



4. Enfoque de género: si bien se valora positivamente la inclusión de conceptos y prácticas que constituyen violencias basadas en género, así como medidas para la prevención, protección y sanción, no se logró alcanzar la paridad en la conformación de listas para las corporaciones públicas. La paridad estaba en la versión que fue rechazada por la Corte, pero no se mantuvo en esta propuesta.
5. Coherencia, armonización y coordinación de reformas: se requieren reformas políticas y electorales centradas en la financiación pública de las campañas, la democratización de los partidos, la adquisición progresiva de derechos para los movimientos y partidos políticos, y la regulación de los grupos significativos de ciudadanos. Estas reformas debe incluir la implementación de listas cerradas y paritarias, reglas para el funcionamiento de las coaliciones y la creación de una autoridad electoral independiente que brinde garantías reales, seguridad y transparencia ante la ciudadanía. Al día de hoy, esta tarea sigue pendiente.

Como se puede evidenciar, en este momento el Congreso de la República se constituye en uno de los escenarios de mayor debate político en cuanto al avance o retroceso en el cumplimiento del programa de gobierno votado en la Presidencia. En medio de la complejidad de las relaciones entre el Ejecutivo y los partidos políticos tradicionales, y entre tensiones y conciliaciones, el análisis tiende a dejar por fuera del análisis a otros actores. Por lo tanto, es importante situar a la ciudadanía en términos de su relación con el Congreso, entendiendo que este último es, en principio, un órgano de expresión representativo de la voluntad del constituyente primario.

En términos de la relación entre Congreso y ciudadanía, es importante destacar que la constitución de las mesas directivas del Congreso logró establecer espacios importantes de toma de decisión para los partidos de gobierno en el primer año, proclives a facilitar la interlocución con la gente. Este aspecto adquiere particular relevancia en el caso de la Presidencia de la Cámara de Representantes, que, junto con organizaciones de la sociedad civil, universidades y entidades vinculadas a organizaciones internacionales, conformaron la Alianza para la Transformación durante el primer período legislativo. El objetivo de esta alianza fue fortalecer las capacidades del Congreso para contribuir a la construcción de una democracia más inclusiva y participativa.

En el marco de este proceso se llevó a cabo la formulación y puesta en marcha de una Escuela de Democracia Abierta para integrantes de Unidades de Trabajo Legislativo (UTL), funcionarios y congresistas; se avanzó en la realización de Encuentros Ciudadanos Regionales en Barranquilla, Cali y Medellín, enmarcados en la generación de espacios de cocreación con la ciudadanía; y se propuso la construcción del séptimo Plan de Acción para la Cámara de Representantes.

La bancada del Pacto Histórico ha establecido de manera informal escenarios coyunturales para articularse con organizaciones de la sociedad civil. Un ejemplo de ello es la creación de mesas técnicas encargadas de recibir, corregir y presentar propuestas al PND. En este sentido, la presidencia de la Cámara promovió la colaboración entre las UTL del Pacto Histórico y diversas organizaciones con el objetivo de presentar un bloque unificado de propuestas que fueran consideradas en diferentes etapas del debate del proyecto de ley.



En conclusión, al reflexionar sobre el Congreso, su composición actual, su capacidad de acción y su articulación con la ciudadanía durante el primer año de gobierno, se evidencian las tensiones existentes en la sociedad colombiana. Uno de los desafíos más grandes del Gobierno nacional será construir capacidades de negociación y operación política de las mayorías en el Legislativo, ya que de ello dependerán muchas de las grandes reformas sociales. En este contexto, el reto de las organizaciones sociales consiste en respaldar y fortalecer la movilización en torno a las iniciativas que promuevan la garantía de derechos, así como en reestructurar y redimensionar las relaciones entre el Gobierno, el Congreso y los movimientos sociales.

La consolidación de posibles mayorías en el Congreso implicará al menos dos escenarios de discusión. Por un lado, estará la disputa ideológica y política de cara al cumplimiento del programa de Gobierno, para lo cual se requerirá de una movilización activa que evidencie la imposibilidad de ceder excesivamente a las pretensiones

de los partidos tradicionales y los grupos económicos que se han manifestado en contra de las reformas. Por otro lado, la consolidación de mayorías dependerá también de una recomposición del gabinete y de los cargos de alto nivel en el Estado, de cara a una representación burocrática que satisfaga a los partidos tradicionales, especialmente teniendo en cuenta la cercanía de las elecciones regionales. En estas elecciones, la cercanía con el Gobierno central se considerará como un criterio para acceder a los recursos necesarios en las entidades territoriales.

En todo caso, la manifestación de las tensiones evidenciadas en este documento cambiará una vez que se lleven a cabo las elecciones regionales. En este proceso electoral, se expresará una nueva correlación de fuerzas que, de nuevo, requerirá de un reacomodo de las dinámicas políticas del Congreso y su relación con el Ejecutivo. Esto ocurrirá dentro del marco de las asignaciones presupuestales que este último pueda establecer, en relación con las demandas de inversión por parte de las alcaldías y gobernaciones.

Referencias

- Cámara de Representantes (2022). Audiencias públicas, Comisión Primera, 5 de septiembre. https://www.youtube.com/watch?v=-MYC_Vrlq2M&t=1752s&ab_channel=CanalComisi%C3%B3nPrimeraC%C3%A1maradeRepresentantes
- Senado de la República (2022a). Audiencias públicas, Comisión Primera, 5 de septiembre. https://www.youtube.com/watch?v=m9bDEH5LUTY&ab_channel=Comisi%C3%B3nPrimeraSenadodelaRep%C3%BAblicadeColombia
- Senado de la República (2022b). Comisión Primera, 27 de octubre. https://www.youtube.com/watch?v=IcTfl_2Pj5c&t=5759s&ab_channel=Comisi%C3%B3nPrimeraSenadodelaRep%C3%BAblicadeColombia



Anexos

Tabla 1

Estado de los proyectos de ley presentados por el Comité Nacional de Paro en el año 2021

Tema	Proyecto de Ley	Título	Estado
Salud	C 073/2020	Por medio del cual se modifican los artículos 194 y 195 de la Ley 100 de 1993.	Archivado en segundo debate
Educación	C 132/2021 - S 260/2022	Por la cual se establece la gratuidad universal en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones. - Ley Matrícula Cero.	Aprobado
Renta básica	C 137/2021	Por medio de la cual se crea el programa Renta Básica de emergencia como medida para garantizar derechos ciudadanos y se dictan otras disposiciones.	Archivado en primer debate
MiPymes y empleo	C 136/2021	Por medio del cual se establecen mecanismos para la reactivación económica de las MiPymes y apoyo para la generación de empleo y se dictan otras disposiciones.	Aprobado primer debate
Créditos Agro	S 78/2021	Por medio del cual se modifica el decreto 596 de 2021 y se adicionan otras disposiciones para los acuerdos de recuperación, saneamiento de la cartera agropecuaria, las medidas de alivio especial a deudores del fondo de solidaridad agropecuario y del programa nacional de reactivación agropecuaria y otros tipos de deudores del sector agrario.	Archivado en primer debate
Insumos Agro	S 81/2021	Por el cual se define la política de fijación de precios de los productos e insumos agropecuarios en el mercado nacional.	Archivado por tránsito de legislatura
Juventud	S 84/2021	Por medio del cual se reforma la Ley 1622 de 2013, se incentiva la participación política de la juventud y se adoptan otras disposiciones.	Archivado por tránsito de legislatura
Protesta social	S 79/2021	Por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica.	Archivado por tránsito de legislatura
Reforma a la Policía	S 31/2021	Por la cual se reforma la ley 62 de 1993, la ley 1801 de 2016, se fortalece el carácter civil de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.	Archivado por tránsito de legislatura
Género	S 80/2021	Por medio de la cual se dictan medidas para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres y se dictan otras disposiciones.	Acumulado y archivado por tránsito de legislatura
Derogatoria del 1174	C 133/2021	Por medio del cual se deroga el Decreto 1174 de 2020 y se dictan otras disposiciones en relación con los pisos de protección social.	Archivado en primer debate



Tabla 2

Estado de los proyectos de ley priorizados por el Gobierno y en trámite para abril de 2023

TEMA	PROYECTO DE LEY	TÍTULO	ESTADO
Reforma Política	PAL S 18/2022 – C 243/2022	Por medio del cual se adopta una reforma política.	Retirado por el autor
Jurisdicción Agraria	PAL C 173/2022 – S 35/2022	Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural.	Aprobado
Campesino sujeto de derechos	PAL C 254/2022 – S 019/2022	Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.	Aprobado
Cannabis	PAL C 002/2022 – S 033/2022	Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el Cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones	Archivado en octavo debate
Código electoral	S 111/2022 – C 418/2023	Por medio del cual se expide el Código Electoral colombiano y se dictan otras disposiciones.	Aprobado
Prohibición de Fracking	S 114/2022 – C 413/2023	Por medio de la cual se prohíbe el fracking, la exploración y producción de los yacimientos no convencionales (YNC) de hidrocarburos, se ordena la reformulación de la política de transición energética y se dictan otras disposiciones.	Aprobado en segundo debate
Cambio de nombre Ministerio de Cultura	C 240/2022 – S 280/2023	Por medio de la cual se reforma la ley 397 de 1997, se cambia la denominación del Ministerio de Cultura, se modifica el término de economía naranja y se dictan otras disposiciones.	Aprobado
Día de la Diversidad Étnica y cultural	S 220/2022	Por medio del cual que se establece el 12 de octubre de cada año como el día de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.	Aprobado en segundo debate
Reglamentación Cannabis	C 246/2022	Por medio del cual se regula el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones.	Aprobado en primer debate
Entretimiento cruel con animales	S 85/2022 – C 328/2022	Por la cual se prohíben progresivamente las prácticas de entretimiento cruel con animales y se dictan otras disposiciones.	Archivado en tercer debate
Reconocimiento y fortalecimiento sector de la música en Colombia	C 189/2022	Por medio del cual se reconoce, promueve y fortalece el ecosistema musical colombiano y se dictan otras disposiciones.	Aprobado en primer debate
Acuerdo entre Colombia y Venezuela sobre el Transporte por Carretera	S 208/2022 – C 322/2022	Por medio de la cual se aprueba el “acuerdo entre la república de Colombia y la república bolivariana de Venezuela sobre el transporte internacional de carga y pasajeros por carretera”, suscrito en Cartagena de Indias, República de Colombia, el 1° de agosto de 2014.	Aprobado



TEMA	PROYECTO DE LEY	TÍTULO	ESTADO
Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial	S 235/2022	Por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia”, adoptada en la Antigua, Guatemala, el 5 de junio de 2013.	Retirado por el autor
Convención interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia	S 234/2022	Por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia”, adoptada en la Antigua, Guatemala, el 5 de junio de 2013.	Retirado por el autor
Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire	S 250/2022	Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional”, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 15 de noviembre de 2000.	Aprobado en primer debate

Tabla 3

Estado de los proyectos de ley priorizados por el Gobierno por radicar en abril de 2023

TEMA	PROYECTO DE LEY	TÍTULO	ESTADO
Plan Nacional de Desarrollo	S 274/2023 - C 338/2023	Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia potencia mundial de la vida.	Aprobado
Ley de adición presupuestal	C 342/2023 - S 278/2023	Por la cual se adiciona y efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la nación de la vigencia fiscal de 2023.	Aprobado
Reforma a la Salud	C 339/2023	Por medio de la cual se transforma el sistema de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones.	Aprobado Primer Debate
Reforma Pensional	S 293/2023	Por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez	Aprobado Primer Debate
Reforma Laboral	C 367/2023	Por medio de la cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia y se modifican parcialmente el código sustantivo del trabajo, ley 50 de 1990, la ley 789 de 2002 y otras normas laborales.	Archivado por tránsito de legislatura
Código Minero			No radicado
Modernización de la Policía			No radicado
Aceptación de Responsabilidad Penal / Sometimiento	S 288/2023	Por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones.	Archivado por tránsito de legislatura



TEMA	PROYECTO DE LEY	TÍTULO	ESTADO
Humanización Penitenciaria	S 277/2023 - C 336/2023	Por medio de la cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional y se dictan otras disposiciones	Archivado por tránsito de legislatura
Régimen Sancionatorio de Transporte			No radicado
Código Ferroviario (infraestructura ferroviaria)	C 337/2023	Por medio de la cual se definen y establecen las condiciones para el desarrollo de infraestructura ferroviaria nacional, se regula la prestación del servicio público de transporte férreo y se dictan otras disposiciones.	Archivado por tránsito de legislatura
Desmante de vehículos			No radicado
Reforma a la Educación			No radicado
Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	S 276/2023	Por medio del cual se aprueba el "Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes", adoptados en Nueva York, el 8 de diciembre de 2002, mediante resolución a/res/57/799 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.	Aprobado Primer Debate
Servicios Públicos			No radicado
Código Nacional de Tránsito			No radicado
Sistema Nacional Ambiental			No radicado
Transferencias Municipios			No radicado





LOS ORGANISMOS JUDICIALES, DE INVESTIGACIÓN Y DE CONTROL, EN CONTRAVÍA DE LAS REFORMAS DEMOCRÁTICAS

Introducción

Una apreciación tradicional en los estudios sobre la democracia y el funcionamiento de las instituciones legales en Colombia se basa en el planteamiento de que el régimen político en Colombia es excesivamente presidencialista, puesto que concentra en el Presidente de la República excesivas atribuciones y funciones que opacan o subordinan las funciones y capacidades de las demás ramas del poder público, y terminan imponiendo la voluntad del Ejecutivo en la gestión de los asuntos públicos, haciendo que los controles a su decisiones sean más bien débiles, esporádicas o de carácter excepcional.

Los sucesivos congresos elegidos tradicionalmente han avalado las iniciativas del Ejecutivo, respaldando su aprobación por coaliciones generalmente fluidas articuladas alrededor de concesiones de beneficios por su adhesión; el control y la investigación por sus actuaciones generalmente son neutralizados por procedimientos dispuestos adrede para no prosperar y las cortes han sido generalmente bastante condescendientes con el actuar y las decisiones del Ejecutivo, con excepción de fallos adversos de la Corte Constitucional sobre al-

gunos decretos de estados de excepción, decretos legislativos o los que impidieron la voluntad de perpetuación en el poder del presidente a través de la consagración de la reelección.

Sin embargo, en 212 años de vida republicana la oposición entre la presidencia y las entidades de las otras ramas del Estado nunca evidenciaron situaciones de riesgo para los intereses generales de los partidos tradicionales, que canalizan las demandas de los sectores económicos y políticos dominantes, más allá de eventuales disputas de intereses generadas por la dinámica de la alternancia política de los partidos que se disputan el poder. Pero como tendencia general, lo que se constata es una alineación general de las instituciones estatales alrededor de los intereses de las élites dominantes y subordinación funcional de las demandas de los sectores subalternos de la población que pudieran poner en riesgo los privilegios y la posición dominante de los sectores prevalecientes de la vida económica y política.

La llegada al poder del primer gobierno progresista ubicado por fuera de los partidos tradicionales y con una agenda de reformas estructurales que busca revertir la hegemonía del capital privado en la gestión de servicios sociales como las pensiones, la



salud, la represión de las remuneraciones salariales o los monopolios en el extractivismo minero e inclusive de los sectores mafiosos en la mercado interno y desregulado de las drogas ha puesto de presente la reacción unánime de las élites para impedir la concreción de dichas reformas y por esa vía hacer fracasar la posibilidad de que los sectores progresistas puedan arraigarse en la vida política.

Consciente de la insuficiencia del Pacto Histórico y de las fuerzas que lo apoyan el Congreso para sacar adelante sus reformas estructurales el Presidente Petro apostó por intentar sacarlas adelante por la vía del Acuerdo Nacional con distintos sectores dirigentes y partidos políticos. Pero ante un Congreso que no representa a los sectores que lo eligen sino a quienes lo financian, pudo más el lobby del gran capital que la capacidad del gobierno de mantener a los congresistas alineados en la coalición para aprobar las reformas. Ante unas EPS que manejan como como si fueran privados más de 51 billones de pesos (Arias, 2023) y unos Fondos de Pensiones que manejan más de 320 billones pesos (Arias, 2022) que el Estado les entrega a los grandes conglomerados financieros para la atención de la salud y las pensiones de los colombianos, el pulso lo terminaron ganando los privados para dejar en evidencia el chantaje que el Congreso y los jefes e integrantes de los partidos políticos le impusieron al Congreso y a la sociedad, dejando en claro su lealtad a los sectores que los financian.

Asedio de los organismos de investigación judicial y de control y la desviación de sus funciones públicas.

No ha sido el Congreso el único escenario en que se ha llevado a la práctica la voluntad de paralizar la dinámica reformista

propuesta por el gobierno. Este bloqueo se ha concretado en una gran medida desde la dirección actual de la Fiscalía General de Nación, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo e incluso desde un activismo desde las altas cortes que no puede ocultar su sesgo politizado en contra de la de la actividad del Presidente y sus principales voceros en el Congreso y en el Gabinete por sacar adelante las reformas por las cuales votaron 11.5 millones de ciudadanos.

Esta estrategia de asedio a las fuerzas y dinámicas reformistas en realidad comenzó a desatarse desde la firma misma del Acuerdo de Paz con las Farc, que anunciaba y comprometía al Estado a implementar reformas largamente demandas por los sectores subalternos y sus luchas sociales, y que buscaban superar factores estructurales que han causado o mantenido la violencia a lo largo de cerca de 6 décadas. La contra-ofensiva de las élites expresada en su apuesta por impedir la aprobación de los acuerdos en el plebiscito por la paz y sobre todo en el triunfo del candidato de la ultraderecha para el periodo 2018-2022 fue acompañada de un genocidio que no cesa contra los líderes sociales, los excombatientes firmantes de paz y quienes defienden la paz en los territorios, de una expansión del paramilitarismo y estructuras asociadas al narcotráfico en los territorios anteriormente bajo control de las Farc, llegando según la Defensoría del Pueblo, a tener presencia de estos grupos en las zonas rurales de cerca de la mitad de los municipios del país, poniendo en riesgo a al menos 7,2 millones de personas condenadas a vivir bajo la violencia cotidiana de actores ilegales (Ocha, 2023, p. 5).

A nivel institucional, las palancas del gobierno de ultraderecha de Iván Duque se movilizaron para alcanzar el control monopolístico de instituciones como la Fiscalía, la Procuraduría y la Defensoría en cabeza de aliados del gobierno o de la coalición de



gobierno como Francisco Barbosa, Margarita Cabello y Carlos Camargo, respectivamente, quienes al proyectar gran parte de sus mandatos sobre el periodo del actual gobierno se han convertido en los voceros principales de la oposición política de los sectores conservadores, anti-reformistas y favorecedoras de las estrategias inmovilistas de los conglomerados financieros que por décadas se han apropiado de los fondos públicos dedicados a financiar los servicios sociales e incluso a oponerse a las estrategias que abrirían la posibilidad a la paz completa con todos los sectores que mediante el ejercicio de la violencia en los territorios, garantizan la continuidad de los sectores del privilegio, de los monopolios sobre los factores productivos e impiden el clima propicio para la movilización social por social por las reformas necesarias para superar las crisis políticas, humanitarias, sociales y ambientales.

El ejercicio autocrático del poder por el Fiscal General Francisco Barbosa.

El papel más agresivo de la oposición política al mandato reformista recibido por el actual gobierno lo representa sin duda el Fiscal General Francisco Barbosa, nominado por Iván Duque, su amigo de juventud y compañero de aulas. Desde su posesión no ha hecho el menor esfuerzo por aparentar al menos un mínimo de independencia frente al partido al que le debe su nominación, y ha hecho un ejercicio selectivo de sus obligaciones de investigar y acusar a quienes están sujetos al poder punitivo de la institución a su cargo.

No existe ninguna medida en materia de seguridad o política de orden público de este gobierno, enmarcadas en el nuevo marco de seguridad humana, a las cuales el gobierno no haya salido ante los medios a tergiversar, distorsionar o desprestigiar. Desde

su oposición a la propuesta contenida en el Plan de Desarrollo de contratar obras o servicios con comunidades u organizaciones de economía popular a la cual estigmatizó diciendo que *“se les van a entregar recursos de forma directa a quienes se dedican a la actividad industrial del narcotráfico”* hasta la desacreditación de la Política Nacional de Drogas 2023-2033 llamada *“De la guerra contra las drogas al cuidado de la vida”* (Semana, 2023d), por supuestamente *“no contemplar “estrategias y acciones claras que demuestren la lucha del Estado contra el narcotráfico y el desmantelamiento de las organizaciones criminales”* (FGN, 2023b), es decir, por no dar continuidad al enfoque de la fracasada *“guerra contra las drogas”* mantenida de manera interrumpida durante las últimas décadas. Con orgullo, sostenía Barbosa ante los medios que era la primera vez en 30 años que había una clara desaprobación de la Fiscalía General de la Nación contra la política nacional de drogas de un gobierno (FGN, 2023c).

Descalificando el debate público sobre la necesidad de combatir la impunidad mediante la reforma de la justicia y los organismos de control, el Fiscal no disimuló sus ambiciones políticas, al convocar a los medios para hacer un *“frente amplio”* para refutar la posibilidad de plantear dichas reformas, *“para que no nos vayan a meter en un embeleco de una constituyente”*, y además rechazando el proyecto que se debatía en el Congreso para la creación de una Corte Agraria, que es uno de los compromisos contenidos en el Acuerdo Final de Paz entre el Estado y las Farc. A pesar de la rampante impunidad de la entidad a su cargo, el Fiscal también advirtió que *“Tampoco podemos permitir la solicitud de comisiones de Naciones Unidas para investigar”*, descalificando los esfuerzos de cooperación que de manera permanente ha ofrecido esta institución para la lucha contra la impunidad en Colombia (Semana, 2023e).



Sin embargo, es contra la Política de Paz Total impulsada por el actual gobierno que el Fiscal ha enfilado su agresiva cruzada demoledora. Desde un inicio ha exigido suspender todos los decretos del cese al fuego ((Semana, 2023c). Los ha puesto como pretexto para ocultar su propia incompetencia, diciendo que 3.291 no se han podido cumplir por la vigencia de dichos decretos (El Tiempo, 2023), desconociendo que estos fueron tempranamente suspendidos con el Clan del Golfo y el EMC y con el ELN no entraron en vigencia desde un inicio.

A pesar de que por mandato legal la Fiscalía hace parte integral de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el Fiscal se han opuesto, ha interpuesto obstáculos para que esta entidad, luego de 7 años de creada, pueda por fin acordar la expedición y puesta en práctica de una Política Integral para el Desmantelamiento de las Estructuras Criminales y el Paramilitarismo, a pesar de un mandato judicial expreso de la Jurisdicción Especial para la Paz para no dilatar más dicha obligación. Argumenta en contrario la Fiscalía que *“no se considera necesario ni conveniente discutir en escenarios diferentes al Congreso de la República una política judicial de desmantelamiento de estructuras criminales”*, y argumenta el Fiscal Barbosa que *“Cuando me están diciendo que no hay resultados del ‘clan del Golfo’, entiendo que la ley de sometimiento se discute en el Congreso, no en otros escenarios”* (El Tiempo, 2023). Se desconoce que la obligación de desmantelar las estructuras paramilitares no depende de leyes de futura expedición, sino que es obligación esencial de la Fiscalía para la cual incluso fue creada en virtud de los Acuerdos con las Farc la Unidad Especial de Investigaciones para el Desmantelamiento de las Estructuras Criminales mediante Decreto Ley 897 de 2017, la cual debe rendir cuentas de esta obligación ante la CNGS.

Mientras justifica su inacción y falta de resultados en la no aprobación de la ley de sometimiento a la justicia de las organizaciones criminales, el Fiscal Barbosa se ha convertido a la vez en el mayor enemigo de la estrategia para la Paz Total y para la expedición de la Ley de sujeción a la justicia. Mientras afirma que *“la idea de ‘paz total’ ha contribuido a que se esté “produciendo un colapso en términos de seguridad y justicia”* (El Tiempo, 2023), ha desatado una oposición enorme al trámite y aprobación de la Ley de Sujeción, marco legal para poder implementar los procesos de negociación con las estructuras ilegales de crimen de alto impacto. Distorsionando el sentido de la iniciativa ha presentado la concesión de beneficios legales y la posibilidad de que puedan retener algún porcentaje reducido de los bienes en su poder, como una claudicación y entrega del país al narcotráfico (FGN, 2023a). Tergiversando de mala fe el sentido de la iniciativa, ha manifestado que la ley de sometimiento será *“una operación de lavado de activos”* a tal nivel que *“Pablo Escobar y el cartel de Cali estarían felices con la ley de sometimiento”* (Semana, 2023b), llevando su oposición al extremo de advertir que *“yo como fiscal general no voy a dejar que pase esa norma”* (Noticias Caracol, 2023), poniendo evidencia que el claro de las funciones que la Constitución le asigna en la investigación y acusación de los delincuentes para abusar de su autoridad e invadir las responsabilidades que son exclusivas del Presidente y del Congreso.

Con la propuesta de Ley de Humanización de las Cárceles y reducción de penas, tanto el fiscal como la procuradora, de manera irregular, convocaron reuniones con los partidos políticos opositores al Gobierno para impedir la aprobación de estas normas, cruciales para avanzar tanto en las negociaciones de paz como en la garantía de derechos humanos a la población recluida en las cárceles (Cortés, 2023). Utilizando



su capacidad de adelantar investigaciones penales o disciplinarias sobre los miembros del Congreso, es indudable que dichas presiones incidieron en el hundimiento en el Congreso de la Ley de Sujeción y de la Ley de Humanización de prisiones, a tal punto que, ante la ausencia de un marco legal para el acercamiento y sometimiento de las estructuras ilegales, el Gobierno ha debido considerar apelar la Ley de Justicia y Paz expedida para la negociación con los grupos paramilitares durante el Gobierno de Álvaro Uribe, como marco para poder continuar las conversaciones con diversas estructuras criminales, a pesar de los cuestionamientos que se han formulado a dicho marco legal.

A pesar de negarse a acordar o llevar a cabo una estrategia de desmantelamiento de las estructuras criminales e impedir con su accionar un sometimiento voluntario y negociado de las mismas, las actuaciones del Fiscal dejan serias dudas sobre su voluntad de perseguir a estos grupos. Así, a pesar de la gravedad de los testimonios ante la JEP del ex jefe paramilitar Salvatore Mancuso en la acusó a altos funcionarios del Estado, mandos militares, dirigentes políticos, dirigentes de medios de comunicación y empresarios de haber trabajado conjuntamente con los paramilitares en su conformación y expansión y en la perpetración conjunta de graves crímenes contra los derechos humanos como cientos de desapariciones forzadas, masacres, despojos y asesinatos selectivos (JEP, 2023), hasta el momento no se conoce ninguna decisión del fiscal contra los implicados en estos crímenes. Similares omisiones evidenciaron el país cuando luego de 6 meses de estar recluido a la espera de su extradición el jefe paramilitar alias Otoniel, la Fiscalía se negó a interrogarlo a pesar de su intención declarada de aportar nombres de militares en su nómina y de políticos y empresarios que han conformado o están vinculados a la trama criminal del paramilitarismo duran-

te los últimos 20 años (Álvarez, Calderón y Flórez. 2023). También impidió que fuera entrevistado por los medios, para que el país conociera la verdad sobre los responsables detrás del terror paramilitar, y jamás investigó por qué en cinco ocasiones la Policía se opuso a que Otoniel fuera entrevistado por la JEP (El Espectador, 2022) o por qué las grabaciones obtenidas por la Comisión de la Verdad fueras arrebatadas al funcionario que las portaba luego de una entrevista que también fue obstaculizada (Lara, 2022).

Tampoco los casos que implican a dirigentes políticos, militares y empresariales en casos de narcotráfico evidencian esfuerzos investigativos importantes en la Fiscalía. Es el caso de los generales y altos mandos mencionados por colaborar con la estructura paramilitar la Cordillera en Nariño al servicio de alias Matamba (como el general retirado Leonardo Barrero y el general Chávez), así como otros generales de la policía y el Ejército mencionados en la fuga de este jefe paramilitar y los paramilitares asociados (Zapateiro y mandos de la policía y el implicados). Investigaciones que se han quedado en eslabones más bajos de la cadena o en los delitos menos graves han sido denunciados no solo en ese caso sino en casos como las narcolaboratorios de la finca del exembajador Sanclemente, o el caso de Odebrecht para no alcanzar otros implicados acompañantes en el viaje en que se concertó la millonaria coima. La recurrente actitud de la Fiscalía por dilatar la investigación del expresidente Uribe, con miras a una posible prescripción, mediante las reiteradas solicitudes de preclusión, o la inactividad para oponerse a la libertad por vencimiento de términos del socio de la familia de la ex vicepresidenta Martha Lucía Ramírez también evidencian el favoritismo de la dirección de la Fiscalía por favorecer la impunidad de los poderosos. La ausencia de investigaciones eficaces en casos como la pérdida de miles de bienes de la SAE, la



corrupción y captura por intereses mafiosos de la UNP o el robo de los recursos de los fondos para la Paz y los OCAD-Paz evidencian los mismos sesgos.

Esta apatía y falta de diligencia para investigar los crímenes de los poderosos, así como de altos miembros de la Fuerza Pública implicados en graves crímenes contra los derechos humanos (como el caso de los 84 asesinados en el marco de las protestas del Estallido Social) contrasta con la furia y vehemencia con que la Fiscalía se ha ensañado con los cerca de 300 jóvenes detenidos por su participación en el marco de dichas movilizaciones.

Otras actuaciones del fiscal general deberían originar el rechazo nacional, como permitir que se utilicen recursos públicos para pagar a dos trabajadoras de la Fiscalía en oficios de servicio doméstico de su residencia (Charry, 2022b). Varios medios denunciaron que se habría emitido una factura por servicios de “limpieza y cocina” a nombre del Ministerio de Justicia, entidad a la que está adscrita la Fiscalía General, por un valor de \$ 2.529.000 y que habría sido utilizada para pagar a dichas trabajadoras. O el hecho, también publicado a la opinión, de que se vio a Walfa Téllez, esposa del fiscal, sacando maletas de gran tamaño de la Fiscalía General de la Nación (Charry, 2022a).

También hay una denuncia penal contra a la señora Téllez por haber firmado un contrato con la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) del Salitre, en Bogotá, mientras era integrante de su junta directiva. Tal comportamiento podría implicar un posible conflicto de interés y una falta ética, dado que la PTAR Salitre es una entidad que recibe recursos públicos mediante contratos con entidades del Estado, incluida la Fiscalía General de la Nación (El Tiempo, 2022). Sin embargo, todavía se desconocen los avances sobre esta investigación.

Son numerosas las situaciones cuestionables. El ente acusador utiliza una aeronave para sus requerimientos, cuyo costo por hora es de 20 millones de pesos. En ella se trasladó a San Andrés a José Manuel Gnecco, miembro de una prominente familia y acusado de asesinar a su esposa y prima María Mercedes Gnecco (Redacción Cambio, 2023). Todos estos hechos deberían originar responsabilidades políticas, disciplinarias y penales como ha sucedido con otros servidores públicos. En su desempeño, el fiscal utiliza la autocracia.

La oposición desde la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo

Como se ha mencionado, la Procuraduría al igual que la Fiscalía ha buscado movilizar a los partidos políticos para impedir la aprobación de las reformas con las que se comprometió el nuevo Gobierno. La procuradora Margarita Cabello, exministra de Justicia, nominada por quien fuera su jefe el Presidente Iván Duque, ha hecho uso de la ley que ella misma propuso para usar los poderes de la Procuraduría para investigar, suspender o destituir funcionarios elegidos por voto popular, en clara contravención a mandatos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Con este propósito viene adelantando investigaciones disciplinarias contra 6 de los Congresistas del Pacto Histórico (Reynoso, 2023). Su empeño por paralizar la acción del gobierno queda manifiesto en investigaciones emprendidas contra 37 altos funcionarios del Gobierno, incluidos seis de sus ministros (Acero, 2023). Su alineamiento con los sectores poderosos que se oponen a las reformas quedó expuesto al descalificar despectivamente ante los gremios económicos la Reforma Laboral a la que calificó de que “pareciera más un pliego de peticiones sindicales que una reforma laboral” (El Espectador, 2023).



El Defensor del Pueblo, Carlos Camargo, elegido también bajo el anterior gobierno de Iván Duque, venía de ser miembro del Consejo Nacional Electoral, y fue parte de la terna que, a pesar de la evidencia, archivó la investigación por la corrupción de los dineros de Odebrecht de Oscar Iván Zuluaga. Mientras Camargo fue premiado luego con su designación para la Defensoría del Pueblo, los otros dos de la terna fueron premiados altos cargos por influencia del Gobierno Duque: Felipe García como embajador ante la Unión Europea y Alexander Vega como Registrador Nacional (Revista Cambio, 2023). Desde su cargo de Defensor, ha mantenido una campaña velada en contra de la propuesta de Paz Total del Gobierno (Semana, 2023a), ha mantenido un significativo alejamiento de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos, al punto de no haberlas invitado a la presentación de la Alerta Temprana sobre los Riesgos para los defensores de derechos humanos (CCEEU, 2023) y ha colmado los cargos directivos de la Defensoría con personas que han evidenciado hostilidad al proceso de paz (Sindhpep, 2022).

Finalmente, también en las Altas Cortes se ha evidenciado un mayor activismo que milita en contra de la posibilidad de avance de los sectores reformistas en la actual coyuntura y de sus propuestas de transformación del orden vigente. De un lado, la Corte Constitucional decidió avalar la iniciativa de la Procuradora para permitirle a esta entidad administrativa investigar, suspender y destituir personas elegidas por voto popular. De otro, el Consejo de Estado no solo ha anulado iniciativas con las que el Gobierno buscaba llevar a cabo sus reformas como el decreto que le permitía regular los costos de los servicios públicos frente a empresas que a su antojo suben las tarifas alcanzando un 33% de aumento en las mismas en los dos últimos años sino que acumula-

ron utilidades por 11 billones, a costa del empobrecimiento de la mayor parte de la población (De la Torre, 2023). También anularon Directiva que buscaba democratizar el acceso a las funciones públicas y que impedía la acumulación de Contratos con el Estado. Mientras el Consejo de Estado avaló la usurpación de la curul de las víctimas en manos de Jorge Tovar Vélez, hijo del jefe paramilitar Jorge 40 y mantiene aún la curul del congresista Polo Polo, demandada en varios procesos por usurpar curul de grupos afrodescendientes, tomó la decisión de anular la elección de algunos de los principales alfiles del Gobierno de Petro, como su ex presidente del Senado Roy Barreras, por no haber renunciado un año antes al partido de donde previamente había sido expulsado, del senador Cesar Pachón del Partido de gobierno del Presidente y del excontralor Carlos Rodríguez, titular del único órgano de control que acompañaba la lucha contra la corrupción del actual gobierno.

En suma, aunque el régimen político se ha afianzado en el presidencialismo por más de dos siglos, la irrupción en la vida política de fuerzas progresistas por fuera de los partidos tradicionales con un programa de gobierno que busca sentar las bases de reformas sociales, políticas y económicas que le quiten sustento a la guerra, a la exclusión social y a la privatización de la seguridad social y los servicios públicos, ha llevado a la configuración de una estrategia articulada en donde tanto los sectores institucionales dentro del Estado como los poderes fácticos, económicos y mediáticos se han concertado para impedir el avance de las reformas y sobre todo para anular la posibilidad que se consolide en el poder una fuerza política reformista con voluntad de cuestionar el orden de privilegios y de exclusiones que ha dominado la vida política del país desde hace más de dos siglos.



Referencias

- Acero, Y. (2023, 2 de mayo). Estos son los exministros y funcionarios del gobierno de Gustavo Petro que están siendo investigados por la Procuraduría. **Infobae-Colombia**. <https://www.infobae.com/colombia/2023/05/02/estos-son-los-exministros-y-funcionarios-del-gobierno-de-gustavo-petro-que-estan-siendo-investigados-por-la-procuraduria/>
- Álvarez, J.; Calderón, R. y Flórez, J. (2023, 16 de mayo). La confesión de ‘Otoniel’: con apoyo de altos militares y políticos creció un monstruo. **Noticias Caracol- Informes Especiales**. <https://noticias.caracoltv.com/informes-especiales/la-confesion-de-otoniel-con-apoyo-de-altos-militares-y-politicos-crecio-un-monstruo-rg10>
- Arias, W. [@wilsonariasc]. (18 de septiembre de 2022). **Si manejaras más de \$320 billones en Fondos de pensiones, sin tener que pensionar casi a nadie o a muy pocos,... ¿cuánto estarías dispuesto a invertir en bodegas para que digan que mienten los que te exponen o denuncian? Piénsalo...** [Tweet] Twitter: <https://twitter.com/wilsonariasc/status/1571597514779906048>
- Arias, W. [@wilsonariasc]. (30 de enero de 2023). **La ministra @carolinacorcho se enfrenta a quienes durante décadas han administrado un negocio que hoy maneja más de \$51 billones de pesos anuales: las EPS. Pero esos \$51 billones no son de las EPS, son del Estado; ellos solo se lucran. Por eso el odio contra ella.** [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/wilsonariasc/status/1620140288583802893>
- Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos, CCEEU. [@coeuropa]. (2023, 19 de mayo). **Preocupación de las Plataformas de DDHH por la presentación de la Alerta de Riesgo sobre Personas Defensoras y Líderes Sociales sin su presencia. @DefensoriaCol** [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/coeuropa/status/1659649604554571776?t=sAl8lavXI4HJ2-trH06Nsw&s=09>
- Cortés, S. (2023, 27 de marzo). ¿Fiscal y procuradora están presionando congresistas para que dejen de apoyar al Gobierno? **Caracol Radio-Política**. <https://caracol.com.co/2023/03/27/fiscal-y-procuradora-estan-presionando-congresistas-para-que-dejen-de-apoyar-al-gobierno/>
- Charry, S. (2022a, 13 de noviembre). Las misteriosas maletas de la esposa del fiscal. **Cambio-Poder**. <https://cambiocolombia.com/articulo/poder/las-misteriosas-maletas-de-la-esposa-del-fiscal>
- Charry, S. (2022b, 25 de noviembre). Francisco Barbosa pagó las empleadas del servicio de su casa con recursos públicos. **Cambio-Poder**. <https://cambiocolombia.com/articulo/poder/francisco-barbosa-pago-las-empleadas-del-servicio-de-su-casa-con-recursos-publicos>
- De la Torre, C. (2023, 18 de julio). Gaviria, ideólogo de la derecha liberal. **El Espectador-Opinión**. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/cristina-de-la-torre/gaviria-ideologo-de-la-derecha-liberal/>
- El Espectador (2022, 23 de marzo). Con computadores y audífonos: la JEP por fin tomó el testimonio de “Otoniel”. **El Espectador-Redacción Judicial**. <https://www.elespectador.com/judicial/con-computadores-y-audifonos-la-jep-por-fin-tomo-el-testimonio-de-otoniel/>
- El Espectador (2023, 24 de marzo). Procuradora sobre reforma laboral: “parece más un pliego de peticiones sindicales”. **El Espectador-Redacción Política**. <https://www.elespectador.com/politica/procuradora-sobre-reforma-laboral-de-petro-parece-mas-un-pliego-de-peticiones-sindicales/>



- El Tiempo. (2022, 29 de agosto). Fiscalía indaga denuncia contra esposa de Barbosa por contrato con PTAR Salitre. **El Tiempo-Redacción Justicia**. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/denuncian-a-la-esposa-del-fiscal-barbosa-por-contrato-con-ptar-salitre-698120>
- El Tiempo. (2023, 6 de junio). Fiscal Barbosa habló de informe sobre el ‘clan del Golfo’ que pidió el presidente Petro. **El Tiempo-Justicia**. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/fiscal-barbosa-habla-de-informe-sobre-clan-del-golfo-que-pidio-petro-775211>
- Fiscalía General de la Nación, FGN. (2023a, 20 febrero). **Fiscal General de la Nación, Francisco Barbosa Delgado, plantea observaciones al proyecto de ley de sometimiento a la justicia**. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscal-general-de-la-nacion-francisco-barbosa-delgado-plantea-observaciones-al-proyecto-de-ley-de-sometimiento-a-la-justicia/>
- Fiscalía General de la Nación, FGN. (2023b, 17 de julio). **Voto de la Fiscalía General de la Nación a la “Política Nacional de Drogas (2023-2033) - De la guerra contra las drogas, al cuidado de la vida”**. <https://es.scribd.com/document/659565530/Voto-FGN-Politica-Nacional-de-Drogas-2023-2033>
- Fiscalía General de la Nación, FGN. (2023c, 17 julio). Fiscal General de la Nación, Francisco Barbosa Delgado, anuncia voto negativo a la política antidrogas del Gobierno Nacional. **Fiscalía General de la Nación-Noticias**. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscal-general-de-la-nacion-francisco-barbosa-delgado-anuncia-voto-negativo-a-la-politica-antidrogas-del-gobierno-nacional/>
- Ministerio de Hacienda. (s.f.). OCAD Paz. https://www.minhacienda.gov.co/web-center/portal/SGR/pages_ocadpaz
- Jurisdicción Especial para la Paz, JEP (2023, 18 de mayo). **Comunicado 050. Balance de la Audiencia Única de Verdad de Salvatore Mancuso ante la JEP**. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/balance-de-la-audiencia-unica-de-verdad-de-salvatore-mancuso-ante-la-jep.aspx>
- Lara, P. (2022, 25 de febrero). ¿A quiénes quiere encubrir la Dijín? **El Espectador-Opinión**. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/patricia-lara-saliva/a-quiénes-quiere-encubrir-la-dijin/>
- Noticias Caracol (2023, 16 de marzo). **“No voy a dejar que pase esa norma”, dice Francisco Barbosa al criticar la ley de sometimiento**. <https://noticias.caracoltv.com/politica/no-voy-a-dejar-que-pase-esa-norma-dice-francisco-barbosa-al-criticar-la-ley-de-sometimiento-rg10>
- Ocha Services. Humanitarian Response. (2023, 13 de marzo). **Colombia: HNO/Panorama de Necesidades Humanitarias (2023)**. <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/colombia/document/colombia-hnopanorama-de-necesidades-humanitarias-2023-13-mar-2023>.
- Redacción Cambio. (2023, 8 de julio). El jet de Francisco Barbosa: usado para el traslado selectivo de José Manuel Gnecco. **Cambio-Poder**. <https://cambiocolombia.com/poder/el-jet-de-francisco-barbosa-usado-para-el-traslado-selectivo-de-jose-manuel-gnecco>
- Revista Cambio (2023, 5 de julio). Los tres votos que salvaron la campaña de Óscar Iván Zuluaga en el CNE. **Redacción Cambio**. <https://cambiocolombia.com/poder/los-tres-votos-que-salvaron-la-campana-de-oscar-ivan-zuluaga-en-el-cne>
- Reynoso, L. (2023, 31 de mayo). La bancada del Pacto Histórico acude a la CIDH para evitar que la Procuraduría los suspenda.



El **País-América-Colombia**. <https://el-pais.com/america-colombia/2023-05-31/la-bancada-del-gobierno-de-petro-acude-a-la-cidh-para-evitar-que-la-procuraduria-los-suspenda.html>

Semana (2023a, 16 de enero). Defensor del Pueblo le da “espaldarazo” al fiscal y justifica negativa a suspender órdenes de captura a narcos y Clan del Golfo. **Semana-Nación**. <https://www.semana.com/nacion/articulo/contundente-defensor-del-pueblo-le-da-espaldarazo-al-fiscal-y-justifica-negativa-a-suspender-ordenes-de-captura-a-narcos-y-clan-del-golfo/202331/>

Semana (2023b, 22 de marzo). **Ley de sometimiento será una “operación de lavado de activos”, la cruda advertencia del fiscal general**. <https://www.semana.com/nacion/articulo/dura-arremetida-del-fiscal-contra-el-presidente-pablo-esco-bar-y-el-cartel-del-cali-estarian-felices-con-la-ley-de-sometimiento/202306/>

Semana (2023c, 22 de marzo). Fiscal Francisco Barbosa le pide al presidente Petro suspender todos los decretos del cese al fuego. **Semana-Nación**. <https://www.semana.com/nacion/articulo/fiscal-francisco-barbosa-le-pide-al-presi->

[dente-petro-suspender-todos-los-decretos-del-cese-al-fuego/202343/](https://www.semana.com/nacion/articulo/dente-petro-suspender-todos-los-decretos-del-cese-al-fuego/202343/)

Semana. (2023d, 22 de marzo). Reparos del fiscal al Plan de Desarrollo del Gobierno Petro, señala [sic] que el articulado puede favorecer a corruptos y narcos. **Semana-Nación**. <https://www.semana.com/nacion/articulo/hay-un-narcomico-en-el-plan-de-desarrollo-del-gobierno-petro-asi-lo-denuncio-el-fiscal-francisco-barbosa/202349/>

Semana. (2023e, 21 de abril). “Que no nos vayan a meter en el embeleco de una constituyente”: el fuerte mensaje del fiscal general Francisco Barbosa. **Semana-Política**. <https://www.semana.com/politica/articulo/que-no-nos-vayan-a-meter-en-el-embeleco-de-una-constituyente-el-fuerte-mensaje-del-fiscal-general-francisco-barbosa/202323/>

Sindicato de Defensoras y Defensores De Derechos Humanos De la Defensoría del Pueblo de Colombia., Sindhep [@SINDHEP_Oficial]. (1º de noviembre de 2022). **Defensor del Pueblo, elegido en época de Duque, les dio contratos a varios duquis-tas algunos enemigos de la paz** [Tweet]. Twitter: https://twitter.com/SINDHEP_Oficial/status/1587603347137331201



EL SISTEMA INTEGRAL DE PAZ AL TABLERO

El Acuerdo Final de la Habana o Acuerdo Final de Paz (AFP) contempló la creación de un Sistema integral compuesto por tres instituciones: la Comisión de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Jurisdicción Especial para la Paz. El objetivo de estas instituciones es contribuir a facilitar la transición desde el conflicto armado hacia la paz. En este contexto, “Proponemos que el Ministerio de Relaciones Exteriores considere desarrollar un procedimiento de postulación de los nombramientos para titulares para los procedimientos especiales y órganos de tratados en el Sistema de Naciones Unidas, así como proveer candidaturas cargos en la Corte, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y otros tribunales. Que el proceso resultante sea público, transparente, contemple criterios de diversidad y paridad, experiencia e idoneidad, que involucre consultas con organizaciones de la sociedad civil, a efectos de designar candidatos y candidatas en cargos de justicia internacional que reúnan los estándares más altos de competencia y experiencia” (PCDHDD, 2019).

El informe “El aprendiz del embrujo” (PCDHDD, 2019), elaborado por las plataformas de derechos humanos, dio cuenta de

cómo el gobierno de Iván Duque manejó un doble discurso frente a la implementación del AFP y con ello entorpeció en gran medida su puesta en marcha, ya sea a través de las objeciones a los proyectos de ley o mediante la reinterpretación de los objetivos del Acuerdo, como las reformas políticas, rural y la atención a las víctimas.

Afortunadamente, ninguna de esas objeciones se tradujo en suspensión de labores de los mecanismos del Sistema Integral de Paz¹ (SIP) y ahora superados los obstáculos impuestos por el gobierno anterior y ante la posibilidad de nuevos escenarios de negociación y superación del conflicto armado y la violencia propuestos por el gobierno actual, vale la pena hacer un balance de los aciertos, desaciertos y desafíos del SIP de cara a los derechos de las víctimas y las expectativas de la sociedad civil.

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) se configuró como el mecanismo ex-

.....

1 Se denomina así al Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y Garantías de no repetición creado con el Acuerdo Final de paz de la Habana (2016).



trajudicial del sistema, con el objetivo de contribuir al esclarecimiento de los hechos y causas del conflicto armado. Después de poco más de tres años de trabajo y de haber escuchado un número significativo de víctimas y actores del conflicto², entregó su Informe Final el 28 de junio de 2022 en el teatro Jorge Eliecer Gaitán. El Informe, compuesto por diez tomos se constituye en un importante aporte al reconocimiento de las víctimas como sujetas de derechos. Además, visibiliza los repertorios de violencia y sus efectos tanto en las víctimas como en la sociedad; y formula recomendaciones que pueden operar como garantías de no repetición. Durante la presentación del Informe, las y los comisionados destacaron que la verdad es un bien público y resaltaron la necesidad de implementar las 67 recomendaciones allí formuladas.

El Informe Final refleja un trabajo de contrastación y la intencionalidad de que sus hallazgos puedan llegar a muchos sectores, lo que se advierte en el uso de un lenguaje de fácil comprensión y el uso de herramientas multimedia para su difusión. Como puntos novedosos frente a otros informes de la verdad en el mundo, este informe incluyó tomos específicos sobre el exilio, y las violencias en contra de las mujeres, la población LGTBIQ+ y las comunidades étnicas.

El Informe plantea a la sociedad colombiana debates relevantes sobre la crudeza de los hechos de violencia y los factores que contribuyen a su persistencia. Sin embargo, presenta también algunas ambigüedades, como la atribución genérica de responsabilidad a la sociedad por su indiferencia, y otras de suma gravedad, como la falta de claridad para afirmar que las ejecu-

ciones extrajudiciales cometidas en el período 2002-2010 no correspondieron a una política de Estado. Al respecto, la Comisión hizo algunas consideraciones que se alejan de la experiencia de victimización con estos hechos y la magnitud masiva de estas conductas.

De otra parte, el Informe hace referencia explícita a los factores que propiciaron la aparición del paramilitarismo, su configuración como una estructura que trasciende lo puramente militar, así como a los sectores que obtuvieron beneficios de sus acciones, evitando, en cierta medida, atribuciones directas de responsabilidad. En este sentido, se comprende que dentro de su mandato no se contempla la determinación de responsabilidades específicas; no obstante, se echa de menos una mayor precisión en cuanto a la identificación de los sectores favorecidos, lo cual es esencial para comprender adecuadamente el fenómeno paramilitar.

Dentro de las recomendaciones incluidas en el Informe se encuentran varias sobre las cuales las organizaciones de la sociedad civil y las víctimas han insistido con vehemencia, y que pasan por una nueva visión de seguridad, la lucha contra la impunidad, el fortalecimiento de la democracia, la implementación del AFP y un cambio en la política en contra de las drogas. Sin embargo, a pesar de la relevancia de estas recomendaciones, no existen rutas claras sobre su ejecución; de parte del Gobierno Nacional actual existió la intención de incluirlas como vinculantes en el Plan Nacional de Desarrollo pero dicho artículo no fue aprobado en el Congreso de la República.

El balance es agridulce, pues si bien se cuenta con un Informe en el marco del mandato que da cuenta de los orígenes del conflicto armado y de los terribles hechos que ocurrieron en él, este no ha generado

.....

2 Según la CEV se recolectaron alrededor de 15.000 entrevistas y en total se escucharon alrededor de 30.000 personas (Comisión de la Verdad, 2022).



una transformación de la sociedad colombiana de cara a la superación del conflicto armado, que sigue presente y dificulta la valoración de los impactos del Informe. Por otro lado, los hallazgos, pese a su dureza, no han logrado permear las conciencias y narrativas de los defensores de la guerra, ni han logrado cambiar la perspectiva social que discrimina a las víctimas. Esas deficiencias pasan por la complejidad de la realidad social y política del país, pero también se ven afectadas por una incapacidad del Estado para internalizar el contenido del Informe y, sobre todo, para implementar sus recomendaciones.

El presidente Gustavo Petro expresó su compromiso con el cumplimiento de las recomendaciones de la CEV. En el Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se incluyó el artículo 8, que exigía a las entidades públicas acatar dichas recomendaciones. Sin embargo, durante las últimas etapas de negociación en el Congreso de la República y en el proceso de conciliación del proyecto de ley, se aprobó una proposición de la senadora María Fernanda Cabal del partido Centro Democrático para eliminar el artículo 8 del PND; esto ocurrió a pesar de que algunas de las recomendaciones ya se encontraban incorporadas en varios de los componentes del PND. Frente a esta situación, el padre de Roux manifestó que “se destituyó a la Comisión de la autoridad moral pública como referente en las discusiones sobre los cambios indispensables para que el conflicto termine (...) se trata de aniquilar el porte a la verdad del Informe Final de la Comisión que fundamenta las recomendaciones” (El Espectador, 2023).

Cumplido un año de la entrega del Informe, el Comité de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la Convivencia y la No repetición presentó su informe (CSM, 2023), en donde destaca que la asimilación de las recomen-

daciones han sido influenciada por dos factores principales: (i) una creciente actitud de cuestionamiento sobre lo que el informe ha revelado, debido a una clase política en oposición que aún no reconoce su responsabilidad frente al pueblo colombiano y las innumerables víctimas del conflicto armado, y (ii) un sentimiento de calma aparente que ha relegado las recomendaciones y su implementación del diálogo cotidiano que deberían ser el foco.

El informe menciona temas como el ya referido “hundimiento” del artículo 8 del PND que preveía el acogimiento progresivo de las recomendaciones, pero en todo caso enlista las recomendaciones que sí fueron incluidas y otras que quedaron parcialmente incluidas en el PND, entre las que se destacan las relacionadas con: construcción de paz, víctimas, democracia, narcotráfico, seguridad, paz territorial, población LGTBIQ+ lo que refleja la voluntad del Gobierno en su cumplimiento.

En todo caso, la creación e implementación de las recomendaciones de la CEV, requiere la formulación de políticas públicas, programas y proyectos a nivel local, en particular, en los planes regionales de desarrollo. Es fundamental que todas las entidades del Estado trabajen en conjunto para este propósito, además de incluir indicadores y herramientas que permitan el seguimiento y la movilización social de la ciudadanía. Es necesario impulsar un instrumento legal que garantice el cumplimiento efectivo de las recomendaciones, contribuyendo al reconocimiento de los derechos de las víctimas y estableciendo garantías de no repetición en el país. La participación activa de la sociedad es clave para lograr un proceso integral de verdad, justicia y reparación, y para impulsar una transformación profunda en la sociedad colombiana.

La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) como me-



canismo humanitario y extrajudicial del Sistema tiene la función de llevar a cabo labores de búsqueda e identificación de por lo menos 103.955 personas desaparecidas en el marco del conflicto armado (UBPD, 2023). De acuerdo con las cifras de la misma entidad, a mayo de 2023 la Unidad ha recuperado 811 cuerpos, 12 personas vivas y ha llevado a cabo 187 entregas dignas (UBPD, 2023).

El trabajo de la Unidad inició con la creación de un Plan Nacional de Búsqueda en el que se construyó una estrategia metodológica para la búsqueda e incluyó diversas estrategias de ubicación de información, localización de víctimas, relacionamiento con personas y organizaciones buscadoras y relaciones con comunidades étnicas partiendo también de la idea de que existen ya unos antecedentes de búsqueda en el país. Actualmente, la Unidad se encuentra en una segunda fase llamada Priorización Estratégica y Territorial, en la cual se han establecido urgencias en las labores de búsqueda.

A pesar de que la Unidad ha llevado a cabo una cuidadosa planeación de actividades con la participación de las víctimas, esto no se ve reflejado en un avance significativo en los cuerpos y/o personas encontradas. El panorama de 811 personas encontradas en 5 años de trabajo resulta desalentador, especialmente si se tiene en cuenta la cantidad total de desaparecidos y el término de funcionamiento inicialmente establecido para la entidad, que es de 20 años. Entre los desafíos de la entidad, se encuentra la articulación con entidades como la JEP, la Fiscalía General de la Nación y el Instituto de Medicina Legal cuyos tiempos y alcances, ralentizan el trabajo y prorrogan el sufrimiento de las personas que siguen buscando a sus familiares desaparecidos.

Para fortalecer su trabajo, es necesario implementar una política pública de búsqueda de personas desaparecidas que ar-

ticule los esfuerzos institucionales, cuente con equipos más territorializados, robustezca los planes de búsqueda regional y garantice la celeridad en los procedimientos de identificación de cuerpos. Esta política debe involucrar activamente a las personas que ya están involucradas en estas labores. Además, debe tener la capacidad de superar las dificultades asociadas con la búsqueda en territorios periféricos y aquellos aún en disputa por grupos armados.

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) es el mecanismo judicial del Sistema y tiene como mandato investigar, juzgar y sancionar los más graves crímenes cometidos en el marco del conflicto armado. A la fecha, ha dado apertura a diez macrocasos en los que por criterios territoriales y de conductas, se agrupan situaciones de macro criminalidad similares. De esos diez casos se encuentran avanzados el caso 001 correspondiente al crimen de secuestro por parte de las Farc-EP y el caso 003 correspondiente al caso de asesinatos y desapariciones forzadas presentadas ilegítimamente como bajas en combate por antiguos integrantes del Ejército que ya cuentan con resolución de conclusiones; es decir, han dado paso a la competencia de las Secciones con y sin reconocimiento del Tribunal.

Es innegable que, en los dos casos más avanzados, decisiones como los autos de determinación de hechos y conductas representan un importante avance cualitativo acerca del conocimiento de las prácticas criminales, que han permitido a la Jurisdicción profundizar en la caracterización del fenómeno macrocriminal. En el caso 001, la Jurisdicción ha imputado al secretariado de las Farc-EP la existencia de una política criminal de secuestro que se extendió entre sus filas. En el caso 003, la Jurisdicción ha iniciado el proceso con la caracterización del modus operandi, para luego construir inductivamente los patro-



nes y sus modalidades. Se espera que en el futuro se logre esclarecer la existencia de una política nacional que promovió el fenómeno de asesinatos y desapariciones forzadas presentados ilegítimamente como bajas en combate. El conocimiento público de estos avances se ha difundido a través de la transmisión de audiencias públicas, en las cuales algunos comparecientes han reconocido su responsabilidad. También campañas comunicativas como “Quién dio la orden” han contribuido a fomentar la reflexión pública sobre la magnitud de las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate.

Sin desconocer estos importantes avances, a nivel cuantitativo, la Jurisdicción tiene resultados que pueden ser discutibles. El modelo de justicia implementado por esta entidad sólo toma en consideración una muestra representativa de los hechos y los responsables, mediante la aplicación de criterios de priorización. Para mayor ilustración, un ejemplo es el caso 003. La Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SRVR) priorizó la región del Catatumbo entre aquellas más representativas del fenómeno criminal. De un universo provisional de 6.402 víctimas entre el 2002 y el 2010, en esta región se priorizaron sólo los hechos que corresponden a 120 víctimas atribuibles a dos unidades militares y sólo entre los años 2007 y 2008 (auto 125 de 2021). En lo que respecta a los comparecientes, las cifras de sometimiento indican que son 3.582 los que han acudido a la Jurisdicción. De estos, 177 comparecientes pertenecen a las dos unidades militares abordadas en la priorización del Catatumbo. Complementariamente, se sometieron cinco terceros civiles, y siete personas más fueron llamadas por la SRVR a rendir versión voluntaria en calidad de comparecientes forzosos. En total, la JEP tiene a su disposición a 189 comparecientes de esta región, de los cuales sólo once fueron lla-

mados a reconocer responsabilidad como máximos responsables. De los restantes, al no ser considerados máximos responsables, 120 fueron remitidos a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ) para que se resuelva su situación jurídica.

Como puede verse a partir de esta ilustración, el modelo de enjuiciamiento de la JEP en cabeza de la SRVR se asemeja al de una encuesta. De todo el universo de víctimas y comparecientes se selecciona una pequeña muestra representativa que proporciona un pronóstico del fenómeno criminal y la victimización en su conjunto.

La lógica que guía el procedimiento ante la Jurisdicción indica que la investigación de los fenómenos macrocriminales se adelanta ante la SRVR, mientras las Salas de definición de situaciones jurídicas y de amnistía e indulto tienen un carácter más “residual”, en el que se resuelve la situación jurídica de quienes no detentaron la máxima responsabilidad en las graves conductas cometidas en el conflicto armado. En ese sentido, se tiene que por vía de la Sala de amnistía e indulto entran a la Jurisdicción los antiguos combatientes de Farc-EP a fin de obtener unos beneficios jurídicos, mientras que los antiguos integrantes de la Fuerza Pública, los terceros civiles y los agentes estatales no integrantes de fuerza pública hacen su ingreso a la Jurisdicción por vía de la Sala de definición de situaciones jurídicas y ahí inician el proceso para obtener los beneficios consagrados en el marco jurídico.

Vale decir que a seis años de la puesta en marcha del mecanismo de justicia del Acuerdo Final de Paz, los mandatos de estas Salas se han ido recomponiendo para responder a la realidad que enfrentan, superando las formas jurídicas previstas inicialmente. Frente a la Sala de amnistía e indulto, por ejemplo, pesa un bajo nivel de acceso por parte de los excombatientes de



Farc-EP, mientras que respecto de la SDSJ han variado algunos factores que dieron paso incluso a que eventualmente ex paramilitares como Rodrigo Tovar –Jorge 40– y Salvatore Mancuso puedan acceder a beneficios a cambio de la información que puedan aportar de cara al recién abierto caso 008 que busca investigar los graves crímenes cometidos por antiguos integrantes del Estado en asocio y/o connivencia con grupos paramilitares.

En todo caso, las Salas que inicialmente fueron concebidas como escenarios “residuales”, ahora se enfrentan a aspectos complejos en los que también se ven relacionados los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Sin embargo, no parece ser muy claro cuáles son las rutas para garantizar la participación en este escenario, especialmente teniendo en cuenta que las personas que no sean consideradas como máximos responsables seguirán cumpliendo sus obligaciones ante el SDSJ.

Este trámite, en el marco de la SDSJ se conoce como régimen de condicionalidad y se traduce en un complejo sistema de compromisos por parte de los comparecientes a cambio de incentivos por parte de la Jurisdicción. Sin embargo, se observa que la cantidad de situaciones que enfrenta la Sala parece exceder su capacidad de gestión, lo que resulta en una problemática que trasciende a la gestión de los macrocasos y que se puede traducir en escenarios de impunidad generalizada sobre quienes ya se encontraban condenados en la justicia ordinaria por crímenes graves. En el mismo estado de ambigüedad se encuentra el tema de trabajos, obras y actividades que realiza el compareciente para restaurar o reparar el daño causado (toars) y mecanismos de cumplimiento y verificación de las sanciones propias que irá imponiendo la JEP a los máximos responsables que reconocen su responsabilidad en la primera

fase del procedimiento. Se ha planteado la posibilidad de que estas sanciones se cumplan en el marco de las reparaciones colectivas establecidas en la Ley 1448 de 2011; sin embargo, aún no se han aclarado ni comprometido estos aspectos por parte de la institucionalidad.

Otro asunto que ha venido cobrando relevancia al interior de la Jurisdicción y que tiene un potencial transformador en los derechos de las víctimas tiene que ver con las medidas cautelares que en el marco de sus funciones ha dictado la JEP a fin de preservar ciertos lugares y/o archivos relevantes en materia de derechos humanos. La JEP ha dictado hasta el momento medidas cautelares sobre, por lo menos, 16 zonas del país en donde se presume habría disposición de cuerpos de personas dadas por desaparecidas a fin de preservar estos lugares y facilitar las labores de búsqueda. Además, ha dictado medidas cautelares sobre los archivos de inteligencia, contrainteligencia y gastos reservados del antiguo DAS y de la Brigada XX del Ejército Nacional, y también sobre la colección “Voces para transformar a Colombia” del Centro Nacional de Memoria Histórica.

A pesar de la naturaleza provisional de estas medidas, las mismas han sido beneficiosas tanto para las víctimas como para el trabajo que realiza la Jurisdicción. Estas medidas han contribuido a transformar las condiciones de abandono que han afectado históricamente a ciertos territorios, donde las víctimas y organizaciones de víctimas han denunciado la disposición de cuerpos sin que ninguna entidad estatal haya tomado medidas adecuadas y proporcionales.

Finalmente, es relevante destacar que hasta el momento, el proceso de reconocimiento se ha activado en algunos pocos casos en donde la SRVR ha remitido a la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) la situación de algunos comparecientes que



no reconocieron verdad y responsabilidad³. A pesar de tener a disposición un nutrido equipo de fiscales e investigadores, para la investigación de un reducido número de comparecientes remitidos por la SRVR, la UIA ha avanzado muy lentamente en el ejercicio de sus funciones. Recientemente, luego de casi dos años, se informó que fue presentado el escrito de acusación en contra de Luis Fernando Almario, que es relevante por ser la primera actuación de este tipo, lo cual inaugura el proceso sin reconocimiento, también por tratarse de un tercero civil, y por tratarse de una macroacusación por el delito de lesa humanidad de persecución para cegar la vida de 20 políticos en alianza con la guerrilla de las Farc. Entre tanto, aún están pendientes las acusaciones contra los agentes de Estado que no reconocieron responsabilidad por los asesinatos y desapariciones forzadas, ilegítimamente presentados como bajas en combate.

Es imprescindible que se solucionen internamente los cuellos de botella que no han permitido a la UIA cumplir con su función de acusar a quienes no reconocen responsabilidad de forma pronta y oportuna.

A grandes rasgos, este balance del funcionamiento del SIP permite evidenciar que se han logrado avances en el cumplimiento de los mandatos dispuestos sobre las entidades y que, sin lugar a dudas ello se traduce en aminorar algunas cargas sobre las víctimas. Sin embargo, no se puede verificar con claridad el impacto que tendrán estos avances en la superación del conflicto armado. Aunque existe un Informe final de la CEV, la sociedad colombiana aún no lo ha asimilado ampliamente y no hay claridad sobre la ruta que el gobierno actual seguirá para implementar las recomendaciones. Frente a la UBPD, el alcance a la búsqueda y sobre todo, de las entregas, ha sido minúsculo frente a la cantidad de personas desaparecidas. Y finalmente, en cuanto a la JEP, a pesar de mostrarse en el debate público unos avances sobre las máximas responsabilidades en uno y otro bando del conflicto y de la masividad, sistematicidad y gravedad de los crímenes existe una alta preocupación sobre los estándares de impunidad que se pudieran propiciar sobre los crímenes no priorizados y/o seleccionados.

MACRO CASOS EN LA JEP		
CASO	Presuntos responsables	Estado del caso
Caso 01: Secuestro	Farc-EP	Resolución de conclusiones sobre siete integrantes del último secretariado de las Farc-EP. Auto de determinación de hechos y conductas sobre diez integrantes del Comando Conjunto Central.
Caso 02: Situación territorial Ricaurte, Tumaco y Barbacoas, Nariño.	Farc-EP y Fuerza Pública	Auto de determinación de hechos y conductas sobre 15 integrantes la Columna Móvil Mariscal Sucre, la Columna Móvil Daniel Aldana y el Frente 29 del Bloque Occidental Alfonso Cano de las extintas Farc-EP.

.....

3 La primera remisión a la UIA correspondió a la situación de Luis Fernando Almario Rojas en octubre de 2021. Posteriormente, en el caso 003 se han realizado progresivamente varias remisiones de comparecientes

a la UIA, en el sub-caso caribe se remitieron a Publio Hernán Mejía, Juan Carlos Figueroa Suárez y José Pastor Ruiz Mahecha, y posteriormente, en el sub-caso Dabeiba se remitió a José Alberto Amor Páez.



MACRO CASOS EN LA JEP		
CASO	Presuntos responsables	Estado del caso
Caso 03: Asesinatos y desapariciones forzadas ilegítimamente presentadas como bajas en combate	Fuerza Pública	Resolución de conclusiones sobre once antiguos integrantes del Batallón Santander, central de inteligencia de Ocaña, Brigada móvil 15 y brigada 30. Resolución de conclusiones sobre antiguos integrantes del Batallón La Popa. Auto de determinación de hechos y conductas sobre antiguos integrantes de unidades militares en Dabeiba y Casanare.
Caso 04: Situación territorial de Urabá	Fuerza Pública y FARC- EP	Instrucción
Caso 05: Situación territorial norte del Cauca y sur del Valle del Cauca	Fuerza Pública y Farc-EP	Auto de determinación de hechos y conductas a 10 antiguos integrantes de dos columnas móviles de las Farc-EP.
Caso 06: Victimización de la Unión Patriótica	Fuerza Pública y Agentes estatales No integrantes de Fuerza Pública	Instrucción
Caso 07: Reclutamiento y utilización de niños y niñas en el conflicto armado	Farc-EP	Instrucción
Caso 08: Crímenes cometidos por la fuerza pública y agentes del Estado en asocio con grupos paramilitares y terceros civiles	Fuerza pública, Agentes estatales No integrantes de fuerza pública y terceros civiles.	Instrucción
Caso 09: Crímenes contra pueblos étnicos.	Fuerza Pública- Farc-EP	Instrucción
Caso 10: Crímenes cometidos por Farc-EP	Farc-EP	Instrucción

Referencias

Comisión de la Verdad. (2022, 26 de junio). La Comisión de la Verdad presenta a Colombia y al mundo su Informe Final. **Comisión de la Verdad**. Disponible en <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/la-comision-verdad-presenta-a-colombia-y-al-mundo-su-informe-final#:~:text=La%20recolecci%C3%B3n%20de%20cerca%20de,a%20cerca%20de%2030.000%20personas>

Comité de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la Convivencia y la No repetición (CSM). (2023, julio). Primer informe ¿Por qué la implementación de las recomendaciones son una apuesta de paz? **Comisión de la Verdad**.

El Espectador. (2023, 13 de mayo). El congreso negó el clamor moral y vinculante de la Comisión: Francisco de Roux. **El Espectador**. Disponible en <https://bit.ly/459fCqy>

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD). (2019). **Informe “El aprendiz del embrujo”**. Disponible en <http://www.endacol.com/wp-content/uploads/2019/09/El-Aprendiz-del-Embrujo.pdf>

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD). (2023, 30 de junio). En cifras: así avanza la búsqueda de personas desaparecidas en Colombia. **Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas**. Disponible en <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/cifras-busqueda-desaparecidos-colombia/>



RECOMENDACIONES

De las plataformas de derechos humanos al Gobierno nacional

En relación con la política

de PAZ TOTAL:

1. Persistir en el cumplimiento del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2016 (en adelante, Acuerdo final de paz). Hacer especial énfasis en la Reforma Rural Integral (punto 1), que incluye la compra y entrega de tierras, la definición de beneficiarios y la formalización de la tenencia de la tierra, la creación de nuevas zonas de reserva campesina y la ampliación de los mecanismos de participación y veeduría en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
2. En relación con el punto 1, definir, con la participación de la sociedad civil, los objetivos y la implementación del “Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación” (numeral 1.3.4.) como lo establece el Acuerdo final de paz, en el que se permite el acceso de bienes y servicios en las zonas rurales.
3. Dar cumplimiento a las disposiciones de género establecidas a lo largo del Acuerdo final de paz. En particular, la sostenibilidad a la Instancia Especial de Mujeres con recursos específicos para respaldar el trabajo de la sociedad civil y del movimiento de mujeres en términos de seguimiento y veeduría, en el marco de este mecanismo participativo creado por el Acuerdo. Mejorar los criterios de priorización en todos los puntos del Acuerdo enfocándose en los que contribuyan a reducir las brechas de género.
4. Avanzar en la actualización del Plan Marco de Implementación de lo acordado (PMI, numeral 6.1.1) asegurando que las medidas del Acuerdo de Paz se traten de manera integral.
5. Implementar de manera efectiva el Capítulo Étnico con participación activa y vinculante de la Instancia de Alto Nivel de pueblos étnicos (numeral 6.2.3. f).
6. Aprobar en forma urgente, en el marco de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS, numeral 3.4.3), la política pública y el plan de acción para el desmantelamiento de estructuras y conductas respon-



sables del asesinato de personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales y firmantes de paz. Es importante que se incluya el presupuesto para su implementación y un sistema de indicadores medibles y cuantificables que permitan evaluar el impacto y la eficacia de la implementación con el fin de fortalecer la prevención y protección de las personas y comunidades objeto de la política

7. Mantener y fortalecer el diálogo y la participación de las comunidades en los territorios más afectados por el conflicto armado y por la violencia en la implementación del Acuerdo final de paz. Urge abordar, mediante una presencia integral del Estado, la violencia y la inseguridad en las zonas más afectadas por el conflicto armado. Esa presencia necesita estar articulada con los entes territoriales y con las comunidades y procesos organizativos.
8. Avanzar en y mejorar la articulación entre varias políticas: de paz total, de desmantelamiento de estructuras y conductas criminales, de seguridad, defensa y convivencia ciudadana y la política de derechos humanos, con el fin de garantizar que no se repita la violencia contra la población civil, en especial, contra los grupos más vulnerables. Se trata de asegurar su protección y garantizar sus derechos.
9. Hacer que las propuestas para someter a la justicia a estructuras armadas criminales contemplen plenas garantías de verdad, justicia, reparación y no repetición para las víctimas. Esto implica establecer estándares rigurosos y suficientes en materia del aporte a la verdad por parte de los actores armados. De esa manera, se contri-

buirá a desmantelar todo el complejo criminal, incluidas las estructuras militares y las relaciones con actores políticos y económicos que operan bajo un manto de legalidad.

10. Exigir a las organizaciones armadas con voluntad de acercamiento que cesen totalmente las agresiones contra la población civil, incluido el reclutamiento de niñas y niños, el confinamiento de comunidades y otras violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Exigirlo en el contexto de los acercamientos, conversaciones y negociaciones de carácter político y jurídico y en el de la implementación de los ceses del fuego. Además, que esas organizaciones lo hagan yendo más allá del cese de hostilidades pactado entre actores armados.
11. La protección de los liderazgos sociales debe ser una de las prioridades en los actuales esfuerzos de consecución de paz, en la implementación de los ceses del fuego y en la participación de la sociedad en esos esfuerzos.
12. Tener presentes tres elementos en relación con el Comité Nacional de Participación creado en el contexto de la negociación con el ELN para diseñar la metodología de la participación ciudadana: primero, que se establezcan en su plan de trabajo protocolos de reacción individual y colectiva, cuya importancia está en función de las situaciones de riesgo que puedan afectar la participación de la sociedad civil. Segundo, que la metodología que se apruebe garantice la autonomía del Comité.

Tercero, destinar un presupuesto que garantice la efectividad de la partici-



pación de la sociedad civil y de sus organizaciones, incluidas las y los colombianos que viven en el exterior; ese presupuesto deberá abarcar la realización de las consultas locales, regionales y macrorregionales, y la materialización de los enfoques de género, étnico, territorial, de diversidad y de discapacidad. Es necesario que la agenda de las mujeres tenga relevancia en todo el proceso de negociación para lograr impactos inmediatos en la reducción de acciones armadas y en la eliminación de toda forma de violencia que afecte la vida de las mujeres.

13. Concretar la visión de seguridad humana, es crucial para desmilitarizar y reducir el impacto armado provocado por las fuerzas estatales en las comunidades y poblaciones. Esto incluye generar espacios de discusión sobre temáticas como el presupuesto militar y la regulación de las armas de menor letalidad.
14. Avanzar en la nueva política de drogas en Colombia, con el objetivo de reducir las vulnerabilidades asociadas con la producción y el uso de sustancias psicoactivas y con las capacidades de las organizaciones multicrimen. Esto implica: cumplir con los acuerdos ya establecidos con los cultivadores, con la transformación en los territorios en materia de garantía de derechos y acceso a bienes y servicios, de cuidado integral de la familia, personas y comunidades, en materia de paz total y seguridad humana y de regulación justa, entre otros aspectos.
15. Los ceses al fuego acordados entre el Gobierno nacional y actores armados, aunque importantes, han sido una medida insuficiente, pues, no

detiene las confrontaciones entre actores ilegales. Por ello, es vital avanzar en el cese multilateral al fuego y de hostilidades contra la población civil; generar los protocolos necesarios para la verificación y habilitar espacios para que las organizaciones sociales puedan hacer veeduría a estos procesos.

16. Generar dinámicas pedagógicas en los territorios sobre el tema del cese al fuego con el ELN, con el fin de que las organizaciones y procesos que deseen participar en las Veedurías sociales y en los Mecanismos humanitarios de protección puedan hacerlo con garantías de seguridad.
17. Reconocer las agendas humanitarias construidas en los procesos territoriales e incluirlas en los protocolos y como alivios humanitarios urgentes; desarrollar con prontitud las Regiones de paz, los Diálogos regionales y las Misiones de paz. También, definir quiénes serán las y los comisionados regionales de paz, teniendo en cuenta los criterios propuestos por sectores sociales.
18. Adoptar, en las funciones de los ministerios y de otras entidades del Estado, como un elemento importante en sus accionar, las recomendaciones del informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. Promover su divulgación y la apropiación social de dichas recomendaciones, su territorialización en entidades descentralizadas como departamentos y municipios.

Para fortalecer la democracia:

1. Priorizar el relacionamiento y alianza con los movimientos sociales, te-



- niéndolos como pilares del nuevo acuerdo nacional, del impulso de las reformas y de la implementación de las medidas para el cambio.
2. Avanzar de manera decidida en garantizar la participación ciudadana mediante: i. el fortalecimiento de organizaciones y movimientos sociales. ii. La provisión de garantías en el ejercicio de los derechos a la información, a la réplica y a la rectificación, para movimientos y organizaciones sociales. iii. La provisión de garantías para la participación ciudadana en y con medios de comunicación comunitarios, alternativos, populares, institucionales y regionales. iv. La provisión de garantías de participación ciudadana para promover la reconciliación, la convivencia y la tolerancia. v. La provisión de garantías de participación ciudadana para la planeación y presupuestación participativa. vi. La provisión de garantías para el ejercicio de veeduría y control social a las autoridades públicas locales, departamentales, distritales y nacionales. vii. La provisión de garantías para la movilización y la protesta social y la armonización normativa para garantizar el derecho a la libertad de asociación, protesta y movilización social, y, viii. Mediante mecanismos de seguimiento e interlocución con el Estado: prevención, mecanismos de atención temprana de necesidades y demandas sociales y cumplimiento de acuerdos.
 3. Priorizar la lucha contra la corrupción en la agenda de gestión ejecutando medidas concretas en relación con: acceso público y eficaz a información de contratación pública, fortalecimiento del sistema nacional de veedurías sociales y ciudadanas y un programa de formación de transparencia de la gestión pública.
 4. Retomar las iniciativas legislativas y de gestión pública contempladas en los siete puntos del *Referendo contra la corrupción*, para lograr su aprobación e implementación.
 5. Hacer una discusión pública sobre la necesidad de una reforma a la estructura de los cuerpos armados del Estado, abordando temas como la formación y el profesionalismo, la doctrina, el modelo jerárquico, la función disciplinaria interna y las competencias de su fuero penal especial. Consideramos necesario que la transformación de la Fuerza Pública vaya más allá del fortalecimiento de su legitimidad y de su formación en derechos humanos.
 6. Superar los escenarios de autorreforma de la Policía. Conseguir que esta entidad cuestione la autonomía reglamentaria en asuntos tan sensibles como la regulación del uso de la fuerza y promueva un debate público en el que se analicen, en forma crítica, las acciones del gobierno anterior en relación con la transformación policial, tales como la Ley de seguridad ciudadana, el estatuto disciplinario y la creación del grado de patrullero.
 7. Cumplir el compromiso de una policía civil para la vida y la seguridad humana, la reubicación de la Policía bajo el mando de un ministerio civil, el desmonte del Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) o de la llamada Unidad Nacional de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO). Una promesa de campaña del actual gobierno fue el desmonte del Esmad y debe cumplirse.



8. Proteger y promover las libertades de prensa y de expresión, asegurando que los y las periodistas y medios de comunicación puedan operar sin temor a represalias. Avanzar en garantías para fortalecer medios de comunicación alternativos, comunitarios y populares.
9. Desarrollar, por parte del Ministerio de tecnologías de la información y comunicaciones de Colombia, medidas tendientes a regular el uso de redes sociales utilizadas para la difusión de información falsa.
10. Desarrollar, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, un procedimiento de postulación de los nombramientos de titulares para los procedimientos especiales y para órganos de tratados en el Sistema de Naciones Unidas. También, proveer candidaturas a cargos en la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en otros tribunales. Garantizar que el proceso resultante sea público, transparente, contemple criterios de diversidad y paridad, experiencia e idoneidad e involucre consultas con organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de designar candidatos y candidatas para cargos de justicia internacional que reúnan los estándares más altos de competencia y experiencia.
11. Fomentar la participación activa y efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas facilitando las consultas populares, los referendos, la consulta previa y otros mecanismos de participación directa.
12. Fortalecer los mecanismos efectivos de rendición de cuentas de los funcionarios públicos y de las entidades públicas de todas las naturalezas. In-

cluir en ellos, investigaciones imparciales sobre actos de corrupción.

13. Avanzar en la expedición del proyecto de Ley Estatutaria para garantizar el derecho a la participación y a la protesta social, según lo establecido en el Acuerdo de Paz de 2016.

En materia de garantía de los derechos humanos:

1. Tomar decisiones políticas y administrativas de inversión social, en las que se incluya un manejo presupuestal por resultados, de manera que se garantice el uso de los máximos recursos disponibles para la garantía de los derechos. Hacerlo de manera ordenada, en forma que impacte la vida de los sectores sociales con más necesidades sin satisfacer. Acelerar la ejecución de recursos públicos disponibles para garantizar el bienestar general y la calidad de vida de la población.

Se trata de priorizar el gasto público social tal y como lo ordenan la Constitución en sus artículos 350 y 366 y sentencias de la Corte Constitucional que han definido que el gasto público social es una designación presupuestal forzosa y que tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.

2. Revisar rigideces legales y constitucionales del Presupuesto General de la Nación, en función del avance progresivo de derechos de la población empobrecida. Incluir en esta revisión los presupuestos sectoriales que han mostrado ser ineficientes, como los de seguridad o justicia, además, del Sistema de regalías. Estos recursos podrían reorientarse en términos técnicos hacia objetivos de mayor impacto social y de supera-



- ción de brechas socioeconómicas o fortalecimiento real de sectores.
3. Poner pronto en funcionamiento el Ministerio de la Igualdad, junto con sus respectivos viceministerios especializados, en tanto su existencia se orienta a que haya una institucionalidad que garantice la atención y la promoción de los derechos de los grupos de población vulnerables y excluidos, históricamente. Para eso, construir planes de acción con indicadores de impacto en la transformación de la vida de las y los colombianos. Lo anterior requiere de una lectura, aún pendiente, sobre varios aspectos: el alcance de la igualdad, la materialización del Estatuto de la Igualdad y la ejecución de planes, programas y proyectos que tengan un efecto inmediato. De esa manera, pueden encontrarse mayores grados de legitimidad entre las poblaciones más excluidas. Asignar el presupuesto a cada una de las entidades competentes, de manera que la normatividad y las políticas puedan actuar en favor de la igualdad de género y del avance en la disminución de las brechas de desigualdad.
 4. Impulsar el mecanismo articulador de prevención de violencias basadas en género y fortalecer la respuesta de las Comisarías de Familia en todo el país, para disminuir los elevados índices de violencia contra las mujeres, en especial, en las regiones más alejadas del país.
 5. Implementar políticas públicas dirigidas a promover los derechos de mujeres, personas LGBTIQ+ y jóvenes. Además, formular, con la participación de la sociedad civil, las políticas enunciadas en el articulado del Plan Nacional del Desarrollo, para afrontar las necesidades específicas de grupos históricamente vulnerados y las brechas de desigualdad establecidas en el territorio nacional.
 6. Diseñar e implementar acciones en torno al desarrollo de una política exterior feminista. En esas labores, adoptar un enfoque inclusivo y centrado en la igualdad de género en las relaciones internacionales y en la cooperación global, de manera que se considere el impacto diferenciado en mujeres y personas LGBTIQ+, así como en otros grupos marginados, a partir de una perspectiva interseccional. Establecer indicadores para medir el progreso en la ejecución de la política exterior feminista y ajustar las estrategias, según sea necesario. De la misma manera, promover la representación equitativa de mujeres en roles diplomáticos y de liderazgo en las misiones internacionales, de manera que se impulse la diversidad de perspectivas en la toma de decisiones.
 7. Mantener el apoyo a programas de reparación para las víctimas del conflicto armado asegurando su participación activa en los procesos de reconciliación y justicia transicional y en la promoción de espacios de diálogo y reconciliación en comunidades afectadas por el conflicto. También, fomentando la construcción de confianza y la resolución pacífica de conflictos.
 8. Avanzar en la concertación de la Política Pública Integral de Garantías para personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales y de la armonización de la política pública de prevención y protección.
 9. Impulsar la implementación completa del Plan de Emergencia para la pro-



tección a personas líderes sociales, defensoras de derechos humanos y firmantes de la paz y la articulación efectiva de distintas instancias del Estado en los ámbitos local, regional y nacional. Fortalecer el Proceso Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías, igual que avanzar en su formalización.

10. Impulsar el Llamamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre el modelo de protección en Colombia. En ese llamamiento, se propuso conformar,

“un sistema nacional de prevención y protección estatal civilista, de carácter progresivo, de construcción participativa y vinculante, que incorpore mecanismos de control y veeduría social; que avance hacia un nuevo modelo de protección colectiva, sinérgico; que trascienda la prevención más allá del riesgo inmediato; que incorpore [en] forma efectiva los enfoques diferenciales, étnico, de género, feminista, territorial e intersectorial; que redefina el papel de la Fuerza Pública y garantice un rol activo de los órganos de investigación y control y [que] se enfoque en la desactivación de las causas estructurales generadoras de la violencia selectiva y sociopolítica contra personas defensoras y lideresas, periodistas y firmantes de paz”.

11. Agilizar la aplicación de las medidas para atacar el hambre en el corto plazo, pues, la superación de la pobreza, de la desigualdad y de la segregación socioespacial deben ser la prioridad de la política pública nacional. Se habla de medidas como el Programa hambre cero, la transferencia monetaria que lleva el mismo nombre y la implementación de las Zonas de Recuperación Nutricional con sistemas de monitoreo; también, la rendición de cuentas y el control social. Además, implemen-

tar, con rapidez y eficacia, el Sistema de Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación (SGPDHA) y la política pública de garantía del derecho a la alimentación y lucha contra el hambre, consagradas en el artículo 216 del Plan Nacional de Desarrollo.

12. Reconocer a la ciudadanía y a las organizaciones sociales como protagonistas en la implementación de los sistemas agroalimentarios en las 27 zonas de recuperación alimentaria anunciadas por el Gobierno nacional en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Incluir en ese protagonismo, su actuación en el sistema de seguimiento.
13. Continuar el trámite de una reforma laboral que avance en los derechos laborales en el país, de manera que se garanticen el diálogo social y la democracia en las relaciones laborales, así como la estabilidad en los contratos y la formalización en sectores de trabajadores siempre excluidos del mundo del trabajo que hoy no cuentan con derechos en cuanto tales o que no se les aplican en la práctica, debido a la intermediación laboral ilegal.
14. Cumplir con las recomendaciones internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), del Plan de Acción Laboral con Estados Unidos y de los acuerdos con Canadá y la Unión Europea sobre libertad sindical, fortalecimiento a la inspección laboral y eliminación de la intermediación laboral.
15. Implementar con eficacia el Plan Nacional de Desarrollo.



16. Vincular a las comunidades con mecanismos en clave de derechos humanos en materia de las medidas de cambio climático. Específicamente, las de reconversión de la matriz energética y de consideración del agua como eje del ordenamiento territorial. Hacerlo de esa manera permitirá superar inequidades y proporcionar a las comunidades mecanismos de participación y decisión. Es útil tener una igual consideración con respecto a los beneficios económicos y observarlos a partir de enfoques ambientales y redistributivos.
17. Avanzar en la declaración de constitucionalidad del Acuerdo de Escazú, pues, aunque el proceso de su ratificación concluyó de manera satisfactoria en el Congreso de la República, aún no se ha completado la revisión en la Corte Constitucional. Esto es crucial para el país.
18. Articular la reglamentación del Acuerdo de Escazú con los avances normativos ya existentes en relación con el acceso a la información, el fortalecimiento de la participación ciudadana, la transparencia en las políticas públicas ambientales del ámbito nacional, y por supuesto, con las garantías de seguridad para los liderazgos ambientales.
19. Definir enfoques para resolver las tensiones vigentes en materia de la toma de decisiones ambientales de parte de las poblaciones en sus respectivos territorios. Estos enfoque aún no se vislumbran, si bien en las bases del Plan Nacional de Desarrollo se estableció la intención de fortalecer el poder para la gente en esa toma de decisiones al reconocer las interconexiones ecológicas y culturales que entrelazan las zonas urba-

nas y rurales y al respetar tanto las consultas populares, como las consultas previas, libres e informadas.

Las tensiones se han originado siempre, entre otras causas, en la falta de mecanismos de coordinación efectiva entre las necesidades y decisiones del ámbito municipal y las directrices delineadas por los gobiernos nacionales. Dicha carencia es evidente en el actual déficit, inadmisibles en términos constitucionales, en lo concerniente a la participación ciudadana en cuestiones ambientales.

En este contexto, mientras el desarrollo local sigue una dirección específica, las normativas que rigen la promoción de actividades extractivas han impuesto determinaciones en contradicción con los sentimientos y perspectivas de las comunidades en sus territorios. Estas decisiones carecen de salvaguardias para asegurar una participación efectiva, ya sea directa o indirecta.

20. Actualizar el ordenamiento ambiental del país, culminar los procesos de delimitación de las áreas importantes en términos ambientales y establecer planes de manejo que aseguren su recuperación y protección. Articular todo ello con la inclusión de las comunidades que habitan los territorios específicos, en lo referente a la construcción y ejecución de las estrategias necesarias.
21. Respaldar la gestión comunitaria del agua como parte integral del ordenamiento ambiental. Se requiere que ese respaldo se dé reconociendo en estas formas de gestión su vínculo estrecho con los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) y con las prácticas solidarias,



características de las organizaciones comunitarias. Tal reconocimiento garantizará su autonomía.

Recomendaciones de las plataformas de derechos humanos al Congreso de la República

1. Dar trámite efectivo, informado y público a reformas sociales e iniciativas legislativas que busquen el avance de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales en el país. Por ningún motivo, Colombia puede aprobar iniciativas legislativas que vayan en contravía de los convenios internacionales de derechos humanos ratificados. U otras que hagan retroceder al país en la garantía de derechos.
2. Viabilizar las iniciativas legislativas necesarias para implementar, en forma efectiva e integral, el Acuerdo Final de paz.
3. Priorizar en la agenda legislativa la discusión de iniciativas legislativas que busquen avanzar en la construcción de la Paz total.
4. Avanzar de manera decidida, superando diferencias e intereses partidistas, en la implementación de reformas e iniciativas legislativas que cumplan con las recomendaciones de la Misión Electoral Especial (MEE).
5. Implementar, de manera permanente, un sistema de participación efectiva de la ciudadanía en la formulación y discusión de iniciativas legislativas.
6. Avanzar con celeridad, tanto en el período legislativo actual, como en las dos vigencias futuras, con respecto a la aprobación de proyectos de ley relacionados en forma estrecha con los compromisos que asumieron las y los congresistas con el electorado.
7. Utilizar su labor de control político para hacer seguimiento y monitoreo a la implementación de las leyes y al cumplimiento de las funciones que tienen los entes del Estado para avanzar en materia de derechos humanos y desarrollo social.
8. Recoger e implementar las recomendaciones del informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad que competan al Congreso de la República.
9. Honrar los compromisos territoriales. Esto se recomienda tanto a los representantes a la Cámara, como a los senadores, por su circunscripción nacional. Eso permitirá liderar leyes y propuestas legislativas que consoliden la paz y la justicia social en los territorios.
10. Hacer control político objetivo a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo.
11. Impulsar una reforma integral del sistema de justicia para garantizar una administración independiente de la rama, accesible y equitativa para toda la ciudadanía. Este impulso necesita ir junto al fortalecimiento de la capacidad de investigación y sanción de actos de corrupción en el sistema judicial.



Recomendaciones de las plataformas de derechos humanos a los organismos de investigación y control, en general

1. Articular de manera armónica sus esfuerzos investigativos con el fin de conducir el poder sancionador del Estado hacia actores de los entramados criminales que sostienen, económica y políticamente, las estructuras armadas. Esto incluye el despliegue de proyectos de investigación que tengan como principal objeto identificar a los actores que, en la legalidad, agreden a la población civil.
2. Facilitar, en el ejercicio de sus competencias constitucionales, el acercamiento, el diálogo y la negociación entre el Gobierno y las organizaciones armadas. Esto exige una actitud constructiva ante las propuestas que presente el Poder Ejecutivo orientadas a materializar la negociación y el sometimiento de estructuras armadas. Exige, también, estar en disposición de colaborar, en armonía con las solicitudes que provengan del Gobierno y manteniendo la independencia de poderes.
3. Construir, en conjunto con las víctimas del conflicto armado, estrategias fuertes y duraderas de investigación sobre máximos responsables de graves vulneraciones a los derechos humanos. En particular, sobre los señalamientos contra terceros y agentes del Estado hechos por exintegrantes de las organizaciones armadas. Por ejemplo, las compulsas de copias derivadas de los procesos de los tribunales de Justicia y Paz y las recientes declaraciones en la Jurisdicción Especial de Paz.
4. Despolitizar, por entero, el ejercicio de sus funciones y limitar su relacionamiento con los integrantes del Congreso de la República a la interlocución que sus despachos adelanten con las mesas directivas de las comisiones y plenarias del órgano legislativo. Asimismo, que sus relaciones con los partidos políticos sea la misma que con cualquier otro particular, sin que haya ningún tipo de preferencias o relaciones especiales.
5. Participar en forma constructiva en los espacios de articulación estatal para la construcción de la política criminal del Estado. En particular, en el Consejo Superior de Política Criminal y en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Amplificar al máximo el mandato de colaboración armónica y evitar impedimentos en la articulación con las demás entidades públicas.
6. Privilegiar la garantía de los derechos humanos reconocidos convencionalmente, en lugar de insistir en defender una institucionalidad cuyo diseño desconoce garantías fundamentales. En concreto, apoyar una reforma de los organismos de control, orientada a que se garanticen la independencia y la autonomía frente al Poder Ejecutivo y a que se respeten las competencias constitucionales y convencionales asignadas a las autoridades judiciales en materia de la investigación y sanción de servidores de elección popular.
7. Reconocer el carácter sistemático de la violencia contra personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, firmantes de paz y comunidades históricamente marginadas. El fin de ese reconocimiento es trazar rutas de investigación en términos de macrocriminalidad, ir más allá de perseguir a los ejecutores materia-



les y concentrarse en el entramado de intereses que se benefician con estas agresiones.

8. A la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General se le recomienda, presentar informes sobre los avances en las investigaciones de los ataques contra exmiembros de las Farc-EP, de homicidios contra líderes y lideresas y de masacres; además, presentar un plan de acción para fortalecer las investigaciones y contribuir con el desmantelamiento de las organizaciones criminales, conforme a las órdenes de la JEP.
9. Adoptar una directiva para abordar las violencias por prejuicio y las violencias fundadas en la orientación sexual o la identidad de género. Se requiere que esa directiva brinde lineamientos claros y coherentes para abordar estas problemáticas y garantizar la seguridad y el bienestar de todas las personas, sin que eso dependa de su orientación sexual o su identidad de género.

Recomendaciones de las plataformas de derechos humanos a la Procuraduría General de la Nación

1. Reforzar la supervisión ética y disciplinaria de los funcionarios públicos promoviendo altos estándares de conducta y sancionando de manera efectiva las faltas éticas y el abuso de poder.
2. Asegurar un papel activo en la protección y promoción de los derechos humanos interviniendo en casos en los que estén en riesgo los derechos fundamentales.

3. Fomentar la participación ciudadana en los procesos de control y vigilancia adelantados por la Procuraduría, de manera que la ciudadanía pueda presentar denuncias y a ella se le informe sobre las investigaciones que están en curso.

Recomendaciones de las plataformas de derechos humanos a la Contraloría General de la República

1. Adelantar auditorías rigurosas y periódicas en las entidades públicas para garantizar el uso eficiente y transparente de los recursos públicos. Además, prevenir la corrupción, así como establecer mecanismos de seguimiento a proyectos de inversión y obras públicas, de manera que se cumplan los plazos, presupuestos y estándares de calidad.
2. Promover la transparencia en los procesos de contratación pública facilitando el acceso a la información sobre licitaciones, adjudicaciones y ejecución de contratos.
3. Invertir en la formación y capacitación del personal de la Contraloría para asegurar un conocimiento sólido de las normativas y procedimientos de control.

Recomendaciones de las plataformas de derechos humanos a la Defensoría del Pueblo

1. Hacer mayor seguimiento a las recomendaciones de las alertas tempranas.
2. Ampliar la participación de las organizaciones sociales en la construcción



de las alertas tempranas e invitarlas a la socialización de las mismas.

3. Fortalecer los equipos de alertas tempranas en los territorios.

Recomendaciones de las plataformas de derechos humanos a los movimientos sociales

1. Mantener y fortalecer la movilización alrededor de las salidas negociadas al conflicto armado y social en los territorios. Alcanzar la paz es un requisito estructural para superar la exclusión, la precariedad de la democracia y la violencia en que han vivido millones de personas en amplias regiones del país.
2. Fortalecer y ampliar las veedurías ciudadanas para monitorear los fondos asignados al desarrollo de programas estratégicos de transformación, como el fondo para la paz; también, hacer seguimiento al sistema de monitoreo para el cumplimiento de los acuerdos de paz y para denunciar las prácticas clientelistas y de corrupción arraiga-

das en los procesos de contratación, asignación de recursos y destinatarios.

3. Activar mecanismos de articulación entre procesos sociales territoriales y de orden nacional. Participar en espacios institucionales y autónomos de consulta para contribuir a ejecutar programas y políticas públicas, formulados en el Plan Nacional de Desarrollo. Avanzar hacia una mayor comprensión del funcionamiento del Estado y el Gobierno nacional y local y su interacción con la sociedad.
4. Continuar alimentando la esperanza de alcanzar un país en paz, incluyente y democrático, en conjunto con exigir cambios institucionales, políticos, económicos y sociales, de manera permanente.
5. Fortalecer liderazgos colectivos, incluyentes y transparentes en nuestras organizaciones y redes.
6. Continuar y fortalecer los procesos de construcción de paz, defensa y promoción de los derechos humanos y exigencia en la profundización de la democracia.





Financia:

MISEREOR
IHR HILFSWERK

