

Cuaderno sindical

# Proceso de Paz en Colombia y sus implicaciones en el Trabajo Decente y la Agenda 2030



**CCOO**  
comisiones obreras

 fundación  
1º de mayo

Con el apoyo de

 **AEXCID**  
cooperación extremeña  
JUNTA DE EXTREMADURA

Cuaderno sindical Proceso de Paz en Colombia y sus implicaciones  
en el trabajo decente y la Agenda 2030

Medellín, Colombia, enero de 2021

Autoría: Escuela Nacional Sindical

Equipo redactor: Alberto Orguloso Martínez,  
Nicolás Ocampo (coordinador), Viviana Colorado, Carlos Julio Díaz

Edita: Fundación Primero de Mayo de la Confederación Sindical  
de Comisiones Obreras

Este Cuaderno ha sido realizado con el apoyo de la Agencia Extremeña  
de Cooperación Internacional al Desarrollo (AEXCID) de la Junta  
de Extremadura

DL: M-8871-2021

Imprime: Unigraficas GPS

Tfno: 91 536 52 39

Correo: [unigraficas@unigraficas.es](mailto:unigraficas@unigraficas.es)

[www.unigraficas.es](http://www.unigraficas.es)

# Índice

<b>Cuaderno sobre el Proceso de Paz en Colombia, y sus implicaciones en términos de trabajo decente y la Agenda 2030 .....</b>	<b>5</b>
<b>Avances de la implementación del Acuerdo de Paz.....</b>	<b>7</b>
<b>1. A pesar del Acuerdo de Paz aumenta la violencia contra los líderes sociales.....</b>	<b>7</b>
Avance de los puntos del Acuerdo de Paz.....	15
VI Informe de la Secretaría Técnica -ST- del Acuerdo de Paz .....	20
Balance de la implementación del Acuerdo de Paz: Procuraduría General de la Nación.....	22
La restitución de tierras avanza al goteo .....	26
<b>2. Obstáculos presentados en la implementación del Acuerdo de Paz .....</b>	<b>31</b>
La participación política y social en el Acuerdo de Paz.....	32
Cuestionamientos a los Acuerdos .....	34
<b>3. Las FARC como partido político.....</b>	<b>35</b>
Panorama de las violaciones a la vida, la libertad y la integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia 2016-2020 .....	40
Apoyo de la Comunidad Internacional a la Paz de Colombia .....	49
<b>Objetivos de Desarrollo Sostenible Colombia - ODS: 2019-2020 .....</b>	<b>52</b>
Reducir la pobreza .....	52
Reducción del hambre .....	55
Trabajo decente, crecimiento económico y enfoque de género .....	58
Hacia una agenda alternativa de empleo, trabajo e ingresos .....	72

Perspectivas del Movimiento sindical .....	75
Recomendaciones del Movimiento Sindical frente a la Paz y los derechos laborales .....	78
Los sindicatos colombianos frente a los ODS .....	81
<b>Bibliografía .....</b>	<b>83</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>87</b>

# Cuaderno sobre el Proceso de Paz en Colombia, y sus implicaciones en términos de trabajo decente y la Agenda 2030

En este cuaderno se analiza la situación de derechos humanos y de los líderes sociales, la implementación del Acuerdo de Paz firmado en 2016 (noviembre 24) entre las guerrillas de las Fuerzas Armadas de Colombia, FARC y el gobierno de Colombia, muestra cómo el incumplimiento del actual gobierno de Iván Duque (2018-2022)<sup>1</sup>, de orientación ideológica conservadora y la compleja situación de la restitución de tierras a las víctimas, generan un grave riesgo para la paz. En la segunda sección se analizan los avances de los ODS en el país, cotejando la relación entre la simulación de la paz y los riesgos en los retrasos que provocaría el no cumplimiento de los ODS, en especial del trabajo decente, agravado por la situación de la pandemia de la Covid19, y la tercera sección se incluye la perspectiva sindical frente a la paz y los ODS y algunas reflexiones orientadas a la acción para defender la paz como una condición necesaria para el ejercicio de la libertad sindical.

En la primera sección se muestra que el bajo nivel de cumplimiento del Acuerdo de Paz obedece a la política de simulación por parte del gobierno de Duque, y su partido Centro Democrático, quienes desde la campaña electoral habían anunciado “hacer trizas el Acuerdo de Paz”. Esta estrategia mal intencionada de una elite colombiana mezquina ha provocado un agravamiento de la situación de derechos humanos, de violencia contra los líderes sociales y de defensores de derechos humanos, y a la vez un efecto negativo en el cumplimiento de los ODS en el país, en la medida que se retrasan las metas de reducción de la pobreza y de promoción del trabajo decente, de por sí afectados por los impactos de la crisis generada por la Covid19. De acuerdo con el seguimiento periódico que realiza la Escuela Nacional Sindical, (ENS), desde la firma del acuerdo de paz se han registrado al menos 713 violaciones a la vida, la libertad y la integridad contra sindicalistas, entre ellas 104 homicidios, lo que genera mayores riesgos para el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva debido al recrudecimiento de la violencia y al ambiente de estigmatización contra las y los sindicalistas por parte sectores ligados al gobierno.

Persiste una deuda histórica con los campesinos, trabajadores rurales y las comunidades, en cuanto a resolver el problema de la tierra mediante el cumplimiento efectivo de la reforma rural integral, la sustitución de culti-

---

<sup>1</sup> El 7 de agosto de 2018, Iván Duque asumió la presidencia de la República.

vos ilícitos y desescalar la guerra que aún persiste en varias regiones del país. El año 2019 fue el más mortal para los y las excombatientes de la extinta guerrilla, con 77 asesinatos, lo que en términos de tasa de homicidios es casi 23 veces más alta que la nacional.

El Instituto Kroc revela un panorama desolador dado que sólo el 25% de los compromisos del Acuerdo se han implementado correctamente. Si el ritmo de implementación continúa igual durante los dos últimos años del gobierno Duque, solo la mitad de las disposiciones contempladas para implementarse entre 2020 y 2022 estarían cumplidas al final de su mandato, si continúa la presión y acompañamiento de la sociedad civil y la comunidad internacional<sup>2</sup>.

Había pasado poco más de un año desde que las FARC dejaron las armas y por esos días el ahora partido FARC celebraba su primer aniversario. Se pusieron en marcha los principales ajustes normativos a la implementación del Acuerdo, se instituyeron las entidades del sistema de justicia transicional con los diseños institucionales para empezar su funcionamiento y a la vez se daban los primeros pasos para avanzar en la reforma rural integral.

Los mayores fracasos que muestra la simulación del gobierno en el cumplimiento parcial de los acuerdos de paz son: 1) no garantizar la seguridad de los firmantes del Acuerdo, de las víctimas y reclamantes de tierra, de los líderes sociales y los defensores de derechos humanos; 2) el poco avance en la reforma rural integral y la restitución de tierras; 3) retrasos en la sustitución voluntaria de los cultivos ilícitos, los cuales siguen siendo los principales desafíos para el Estado colombiano y la comunidad internacional, debido a los impactos dañinos del narcotráfico en el espiral del conflicto y en la corrupción, y 4) los ataques del gobierno y sus aliados contra la Justicia Especial para la Paz, JEP, buscan evitar que se conozca la verdad del conflicto armado y se mantenga una elevada impunidad sobre los máximos responsables, muchos de ellos vinculados al gobierno y a su partido político. A pesar de las recomendaciones de las Naciones Unidas, el gobierno colombiano hace caso omiso y resulta negligente para tomar medidas eficaces a fin de proteger a los líderes sociales y sindicales, defensores de derechos humanos, reclamantes de tierra y a los excombatientes de las FARC.

---

<sup>2</sup> Gómez Suárez, Andrei. Las 12 alertas del cuarto informe del Instituto Kroc. <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-paz/las-12-alertas-del-cuarto-informe-del-instituto-kroc-76584>

## Avances de la implementación del Acuerdo de Paz

### 1. A pesar del Acuerdo de Paz aumenta la violencia contra los líderes sociales

Según las cifras de la Fiscalía, desde la firma del Acuerdo de Paz, el 24 de noviembre de 2016, hasta julio de 2020, en Colombia fueron asesinados 349 líderes sociales. El 52% de estos crímenes ocurrieron durante los dos primeros años del gobierno de Iván Duque. Si bien el Acuerdo de Paz trajo un desescalamiento de la intensidad del conflicto armado y una reducción de la violencia hasta mediados de 2018, no obstante, durante el actual gobierno la violencia política se ha recrudecido, los hechos aumentaron un 44% en todo el país. Las instituciones del Estado colombiano no muestran suficiente capacidad para hacer presencia integral y controlar todos los territorios que antes controlaban las guerrillas de las FARC, ni han logrado llevar los servicios sociales de las instituciones públicas a las comunidades rurales. ¿Por qué le hace falta voluntad política al gobierno para llevar el Estado a las zonas rurales y parar la barbarie contra la población civil?

La violencia en las subregiones priorizadas en el Acuerdo de Paz ha aumentado tanto que mientras la tasa de homicidios subió un 2 % en todo el país entre 2017 y 2019, en esos lugares aumentó un 25 %, en el caso del Cauca según la Defensoría del Pueblo hasta abril de ese año habían ocurrido 72 atentados contra los habitantes de la región, además, este es el departamento donde más líderes sociales han sido asesinados desde la firma de las negociaciones, con 9 de los 47 asesinatos del país solo durante los tres primeros meses del 2020, según la organización Somos Defensores (CORONA 2019).

Es decir, en los municipios donde hubo presencia de la guerrilla de las FARC antes de la firma del Acuerdo, donde se desarrolló la guerra y donde hoy están vigentes algunos eslabones de la cadena del narcotráfico, de la explotación ilícita de yacimientos mineros y recursos naturales, y el despojo de tierras, no hubo presencia integral del Estado. “Con el agravante de que quien ejerce un liderazgo y visibiliza su causa (problema, obstáculo o incumplimiento), para la lógica delictiva, el objetivo es eliminarlo”, reseña el informe de la Consejería Presidencial de los Derechos Humanos. En cambio, las organizaciones de derechos humanos creen que esta violencia en los territorios es el resultado de que el Estado no los hubiese ocupado con sus instituciones y fuerzas estatales. Un ejemplo de ello se vio reflejado en terri-

torios como Ituango (Antioquia) y Tierralta (Córdoba), de donde tuvieron que salir los firmantes del Acuerdo de Paz por el asedio de los grupos ilegales, que asesinaron a doce excombatientes<sup>3</sup>.

Mientras en 2017, después de la firma del acuerdo de paz, se registraron 11 masacres, en 2018 la cifra llegó a 29 y el año pasado a 36, en contraste los desplazamientos bajaron de 783.000 en 2014 a 149.000 en 2019. Las minas antipersonales volvieron a ser armas muy utilizadas por los armados: en lo corrido de 2020 van 181 víctimas<sup>4</sup>. Los cinco departamentos con más víctimas siguen siendo Cauca (57 casos), Antioquia (48), Norte de Santander (32), Valle del Cauca (26) y Putumayo (20).

El informe de la Consejería Presidencial de los Derechos Humanos<sup>5</sup> da cuenta de que en estas cinco regiones se desarrollan programas derivados de la firma del Acuerdo de Paz como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). La Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, fuente del Gobierno en esta materia, está verificando otros 49 homicidios que se reportaron desde los territorios, en lo corrido de 2020, si corresponden a personas que ejercían algún tipo de liderazgo en sus comunidades.

Según Instituto INDEPAZ<sup>6</sup>, 381 personas fueron asesinadas en 91 masacres perpetradas en el 2020, ocurridas en 24 municipios, siendo los departamentos de Antioquia (21), Cauca (14) y Nariño (9) donde se concentró el mayor número de estos graves hechos y refleja el recrudecimiento de la violencia por el control del territorio, en parte debido a los intereses del narcotráfico y de élites locales. En lo que va de corrido del 2021 con corte a 1 de febrero se registran 10 masacres donde fueron asesinadas 36 personas.

Iniciado el gobierno Iván Duque lanzó su “política de paz con legalidad” con el fin de “defender la vida de todos los colombianos y proteger la integridad de los líderes políticos y sociales, y de nuestros periodistas”. Los datos indican que está fracasando en ese propósito y no ha logrado cambiar la tendencia de los crímenes contra líderes sociales, defensores

---

<sup>3</sup> <https://www.resumenlatinoamericano.org/2020/08/03/colombia-los-asesinatos-de-lideres-sociales-aumenta-un-52-durante-el-mandato-de-duque/>

<sup>4</sup> Las masacres aumentaron un 30% en los primeros dos años del gobierno Duque. <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-guerra-en-los-dos-primeros-anos-del-gobierno-duque/>

<sup>5</sup> Para mayor información del gobierno colombiano se puede consultar el “Informe de homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos 2016-2019”. Consejería Presidencial de Derechos Humanos y asuntos internacionales. [http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/Informe%20Homicidios%20li%CC%81deres%20-%20Corte\(14%20Enero%20de%202020\).pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/Informe%20Homicidios%20li%CC%81deres%20-%20Corte(14%20Enero%20de%202020).pdf)

<sup>6</sup> <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020/>

de derechos humanos y excombatientes de las FARC. Dos años después de esa promesa, el balance no es alentador. En los cuatro meses restantes de 2018, los primeros del gobierno Duque, fueron asesinados 38 líderes sociales y la cifra total del año llegó a 115 homicidios; en 2019 se registraron 108; y en lo corrido de 2020 (julio) se registraron 36, lo que suma un total de 349 personas defensoras de los derechos humanos que perdieron la vida de manera violenta desde el histórico Acuerdo.

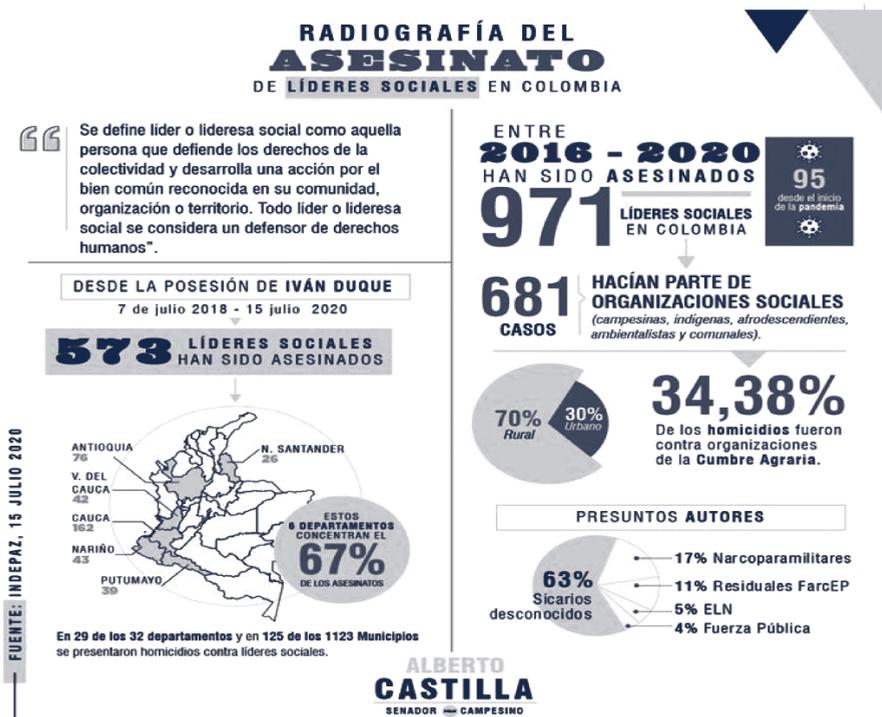
El 7 de agosto de 2020 se cumplieron dos años de la administración del presidente Iván Duque y uno de los balances amargos del país ha sido el recrudecimiento del conflicto armado en varias regiones del país, pese a la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado y la guerrilla de las FARC. Según la oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la cifra de masacres del año pasado, con 36 casos y 133 víctimas mortales, fue la más alta desde 2014 cuando se registraron cinco casos en los que murieron 51 personas<sup>7</sup>.

La Fundación Ideas para la Paz publicó un balance de la situación humanitaria en los dos primeros años del presidente Iván Duque y dijo que las víctimas de masacres aumentaron en el país en un 30%. De acuerdo con las cifras del Instituto de Desarrollo para la Paz (INDEPAZ), desde la posesión de Iván Duque se han asesinado 573 líderes sociales y defensores de Derechos Humanos en varias regiones del país. El 67 por ciento de los asesinatos se concentran en seis departamentos: Antioquia (76), Cauca (162), Valle del Cauca (42), Nariño (43), Putumayo (39) y Norte de Santander (26)<sup>8</sup>. Un reporte gráfico del Senador de la República Alberto Castilla, con base en INDEPAZ, muestra la gravedad de la violencia política contra los líderes sociales. Ver Infografía de página siguiente.

---

<sup>7</sup> <https://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/onu-ddhh-en-los-medios/ano-2020/9446-seguimiento-en-medios-primeros-dos-anos-del-mandato-del-presidente-duque>

<sup>8</sup> <https://www.telesurtv.net/news/colombia-dos-anos-ivan-duque-asesinatos-desigualdad-20200807-0058.html>



La senadora del Partido Comunes<sup>9</sup> (Antes el partido FARC), Sandra Ramírez, manifestó a través de su cuenta Twitter:

“Siguen haciendo trizas los Acuerdos de Paz. En Tumaco, Nariño, asesinaron al Firmante de Paz José Alexander Quiñonez de 27 años, el hecho ocurrió en la Calle de Comercio del Barrio Panamá. ¿Esta es la Paz con legalidad que ofrece el Gobierno Duque?”.

Con este asesinato en Tumaco llega a 254 las cifras de excombatientes de las FARC asesinados desde la firma del Acuerdo de Paz con el Estado colombiano. El 21 de enero de 2020, los países miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas expresaron que el asesinato de líderes sociales, defensores y defensoras, y excombatientes es la preocupación más grande respecto a la implementación del Acuerdo.

Las muertes en eventos de violencia política entre enero y noviembre de 2020 aumentaron 44% frente al mismo periodo de 2019, al pasar de 120 a 173 casos. Lo paradójico es que haya aumentado la violencia política durante un periodo de confinamiento y asilamiento de las personas en sus

<sup>9</sup> Las FARC se transformaron en partido político legal y se renombraron como Partido Comunes.

hogares debido a la pandemia, y las autoridades debían tener el control del territorio y la contención de los hechos de violencia. Los municipios que registraron un mayor número de muertes por este tipo de violencia en los once meses de 2020 fueron Tibú, Norte de Santander y Puerto Guzmán, Putumayo. Cinco departamentos -Cauca, Norte de Santander, Antioquia, Putumayo, y Córdoba- concentran el 64% del total de muertes por violencia política durante 2020. Los departamentos más afectados por este tipo de violencia son Cauca (47 muertes), Norte de Santander (19), Antioquia (18), Putumayo (17), y Córdoba (10). Estos cinco departamentos concentran el 64% del total de muertes durante 2020 (111 de 173). (Monitor de Violencia Política 2020).

Según la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios HOCHA, las víctimas del conflicto depositaron su confianza en el acuerdo de paz. Las víctimas están encarando a sus abusadores en audiencias y dando testimonios desgarradores a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión de la Verdad. Víctimas y organizaciones de la sociedad civil han recopilado para el sistema de justicia tradicional cientos de informes sobre los devastadores efectos del conflicto. Los campesinos y las comunidades afrocolombianas e indígenas se han organizado junto con los gobiernos locales para crear programas de desarrollo con enfoque regional (PDET) previstos en el acuerdo. Los líderes sociales están arriesgando sus vidas para liderar a sus comunidades en erradicar y sustituir la coca según se pactó en el acuerdo. Un dinámico movimiento multisectorial de la sociedad civil, incluida la coalición Defendamos la Paz, reúne a un diverso grupo de colombianos—desde congresistas hasta líderes campesinos—en acciones por la paz desarrolladas en línea, en los medios de comunicación, en el arte y en la calle<sup>10</sup>.

En 2019, más de 158.000 personas se sumaron al registro de víctimas del conflicto armado, cerrando el año con una cifra total de 8.953.000, se cometieron 50 masacres en 11 departamentos dejando 176 víctimas fatales, las acciones violentas de los grupos armados (enfrentamientos, hostigamientos, emboscadas y atentados) crecieron en un 17 por ciento, mientras que los combates de la Fuerza Pública con los grupos ilegales subieron en un 53 %, al pasar de 58 entre enero y septiembre del 2018, a 89 en el mismo periodo del 2019; hubo 352 víctimas de artefactos explosivos y minas antipersonal, más de 25.300 personas desplazadas masivamente y 218 agresiones a la Misión Médica. Los enfrentamientos contra el ELN subieron en un 106 %, y

---

<sup>10</sup> OCHA (2020). Protejan la paz en Colombia: Por qué es importante la paz en Colombia para los Estados Unidos y América Latina, y qué puede hacer Estados Unidos al respecto <https://reliefweb.int/report/colombia/protejan-la-paz-en-colombia-por-qu-es-importante-la-paz-en-colombia-para-los-estados>

en un 24 % contra las disidencias de las Farc. Entre enero y septiembre, en el norte del Cauca, los asesinatos subieron un 16 %, pasando de 305 casos en el 2018 a 353 en el 2019. Y en el centro-sur de ese departamento, la variación fue de un 78 por ciento, con 32 casos en 2018 y 57 este año (CIDH 2020).

En 2019 la violencia se concentró especialmente en los municipios donde se están implementando los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Al respecto, entre julio de 2019 y junio de 2020, la tasa de homicidios en los municipios donde se están implementando los PDET se encuentra en 44,3 muertes violentas por cada 100 mil habitantes y en los municipios en los que se está desarrollando el PNIS la tasa es de 57,9 muertes cada 100 mil habitantes. Es decir, un 190% y 259% más respectivamente que el promedio nacional (OEA 2020).

Colombia es un país altamente peligroso para los defensores de derechos humanos, los líderes sociales y los sindicalistas, por el alto número de hechos de violencia contra la vida y la integridad, y por la alta impunidad debido a la falta de esclarecimiento real de los motivos y los responsables intelectuales de lo que parece ser un plan sistemático de hostigamiento y eliminación de los defensores del acuerdo de paz, incluidos los excombatientes. Con el gobierno de Iván Duque se intensificaron las violaciones a los derechos humanos, sin que exista una voluntad política del Estado para impedir la ocurrencia de los hechos, y mucho menos castigar a los responsables intelectuales, lo cual se evidencia en la gestión ineficaz y corrupta de la Fiscalía General de la Nación<sup>11</sup>.

La Unidad Especial de la Fiscalía, entre el 24 de noviembre de 2016 y el 1° de julio de 2020, identificó la responsabilidad de organizaciones armadas en 119 de los 182 de los casos que cuentan con algún tipo de avance en el esclarecimiento. Según el mismo reporte de la Fiscalía, las organizaciones que mayor número de homicidios han cometido son las disidencias de las FARC, 41 casos; bandas criminales con incidencia local, 25 casos; Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Clan del Golfo, 18 casos, y guerrilla del ELN, 18 casos, reportes que generan dudas sobre los verdaderos autores.

---

<sup>11</sup> El anterior Fiscal General Néstor Humberto Martínez debió renunciar por hechos de corrupción y su presunta responsabilidad tanto en el asesinato de testigos en el caso de Odebrech (donde tenía conflicto de interés) como por el entrapamiento contra uno de los líderes negociadores de las Farc con el fin de extraditarlo a los EEUU y de esa manera sabotear el Acuerdo de Paz. El actual Fiscal Francisco Barbosa, amigo personal del Presidente de la República, se está dedicando a desviar las investigaciones del posible fraude durante las elecciones presidenciales y mantener la impunidad de los crímenes contra los líderes sociales y los excombatientes de las Farc.

Llama la atención que en 62 de los 182 casos sobre los que la Fiscalía tiene algún tipo de avance investigativo los responsables han sido personas particulares cuya identidad aún se desconoce. Las preguntas que se hacen las organizaciones de derechos humanos son: ¿quiénes son los responsables materiales e intelectuales? y ¿qué pasa con las 111 órdenes de captura que ha emitido la Fiscalía y que la fuerza pública no ha materializado contra los responsables? Son muy cuestionables los reportes de la Fiscalía General de la Nación, un organismo altamente politizado y controlado por el Presidente Duque y su partido de gobierno, con graves hechos de corrupción en la manipulación de procesos y asesinato de testigos en proceso de alto impacto como los testigos contra Álvaro Uribe, y los hechos de corrupción de ODEBRECHT y de algunos magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La controversia de fondo con las organizaciones de derechos humanos —incluso la Defensoría del Pueblo ha llamado la atención que el Fiscal anuncie que aumentó de un 52 % a un 57 % el esclarecimiento de crímenes contra defensores de derechos humanos. Pero las cifras de sentencias condenatorias no coinciden con el reporte entregado por esa institución. La Fiscalía considera que existe esclarecimiento de un caso solo cuando hay una condena contra un autor material. No obstante, se requiere que se profundice en las investigaciones contra los autores intelectuales, que van más allá de grupos delincuenciales, y que efectivamente se establezca el patrón de victimización de los defensores de derechos humanos, los líderes sociales, reclamantes de tierra y gestores de paz. Además, urge esclarecer ¿quiénes son los que amenazan?, ¿quiénes son los que se denominan como “Águilas Negras”? Al respecto la Fundación Paz y Reconciliación señala: “en al menos tres ocasiones en los últimos años aparecieron de forma coordinada panfletos amenazantes contra líderes sociales o funcionarios públicos en diferentes departamentos del país. En una de esas ocasiones aparecieron el mismo día en 13 departamentos”<sup>12</sup>. Asegura la Fundación PARES, primero, que las Águilas Negras no existen como estructura criminal. No hubo ningún registro de campamentos, líderes o comandos armados que revelaran su existencia. En segundo lugar, son cinco los grupos armados organizados que las instituciones del Estado registran con seguimientos e identificados: Clan del Golfo, Puntilleros, Pelusos o EPL, disidencias FARC, Oficina o Antigua Oficina de Envigado. Luego hay unos grupos regionales como La Empresa, Los Pachencia o los Pachelly. Pero no aparece ni un registro de combate, captura o algo similar que indique que hay un grupo que se llame Águilas Negras. Sin embargo, los panfletos de las Águilas negras empezaron a aparecer en 2006, cuando estaba terminando la desmovilización paramilitar y se han intensificado desde el inicio del gobierno Duque.

---

<sup>12</sup> Ávila, Ariel. ¿Qué son las águilas negras? <https://pares.com.co/2018/12/29/que-son-las-aguilas-negras/>

En cambio, lo que se encontró es que i) Algunos grupos criminales, como el Clan del Golfo, cuando van a hacer operaciones criminales que dejen muchos muertos o que sean muy violentos, se ponen el nombre de Águilas Negras para no ser identificados. Esto fue lo que pasó en Norte de Santander en la guerra entre Rastrojos y Urabeños o Clan del Golfo, ii) Hay sectores en la legalidad, como supuestos empresarios, políticos o particulares, que contratan sicarios para asesinar o amedrantar personas, y se hacen colocar el nombre de Águilas Negras. Es decir, Colombia ha generado unos mercenarios ilegales que se utilizan como grupos privados de seguridad. iii) **Se encontraron evidencias de que agentes institucionales utilizan panfletos con el nombre de Águilas Negras para amedrantar comunidades, individuos e incluso grupos de jóvenes con comportamientos violentos.** Caquetá es el mejor ejemplo<sup>13</sup>.

Actualmente la situación en algunos territorios del país vuelve a ser tan violenta e incierta como en los años anteriores al proceso de paz, el aumento de los cultivos ilícitos, la presencia de carteles mexicanos y el surgimiento de conflicto entre las disidencias y de éstas con el ELN con quienes antes las FARC tenían una relación relativamente amistosa, ponen el país en un escenario diferente a las décadas pasadas, situándolo en lo que muchos analistas del conflicto han llamado **las nuevas guerras**<sup>14</sup>, es decir aquellas en las que los actores son más difusos, cambiantes y están motivados casi que exclusivamente por interés económicos y de cooptación del poder político, los cuales también operan con nuevas dinámicas de guerra mucho más degradadas que las anteriores y en mayor escala como las masacres, los descuartizamientos, las decapitaciones que ya se han vuelto recurrentes en algunos territorios como el Bajo Cauca Antioqueño, el norte del Valle del Cauca, Arauca o el nordeste de Antioquia.

Paz sin impunidad, paz con legalidad, paz con *statu quo*, paz territorial, paz con justicia social y reformas estructurales, son aspiraciones que muestran las diferentes concepciones de sociedad y proyectos políticos que inspiran la construcción de la paz en Colombia, más allá de la implementación del Acuerdo con las FARC. Se trata de resolver el conflicto histórico de acceso y tenencia de la tierra para uso productivo al servicio de quienes la trabajan (campesinos, trabajadores rurales, asociaciones), de manera que la restitución de los derechos de la población rural, como la restitución de tierras a las víctimas y a los campesinos desplazados es una prioridad para cerrar brechas y superar el conflicto más largo del continente americano.

<sup>13</sup> Ávila, Ariel. ¿Qué son las águilas negras? <https://pares.com.co/2018/12/29/que-son-las-aguilas-negras/>

<sup>14</sup> Ver al respecto a Teófilo Vásquez “Las nuevas guerras y el conflicto armado en Colombia”, en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20100926025844/lasnuevas-guerras.pdf>

Cuando se negoció el Acuerdo de Paz en La Habana, las partes pactaron crear diferentes instancias e instituciones para asegurarse de que la paz en todo el país pudiera ser estable y duradera, poniendo al centro los derechos de las víctimas civiles. En la Fiscalía General de la Nación nació la Unidad Especial de Investigación y en el Ejecutivo fue creada la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, que está integrada por el presidente de la República, varias instituciones y organizaciones de la sociedad civil. De igual forma se puso en marcha un sistema de justicia transicional que beneficia especialmente a las víctimas, evita la impunidad total de los hechos históricos relacionados con el conflicto armado que afectaron a más de ocho millones de personas<sup>15</sup>. Este sistema transicional contribuye a la obtención de justicia alternativa a la penal para castigar crímenes de lesa humanidad, violaciones al derecho internacional humanitario y crímenes de guerra, basados en la verdad, a la vez que se logra la dignificación de las víctimas. Entonces, ¿por qué algunos sectores de las élites colombianas como el que representa el expresidente Álvaro Uribe y sus aliados le temen a la Justicia Especial para la Paz? ¿Por qué le temen a la verdad? ¿Por qué evitan a cualquier costo en vidas humanas que no se cumpla la devolución de las tierras que le despojaron a campesinos?

## 2. Avance de los puntos del Acuerdo de Paz

Varias instituciones, entre otras el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, realiza un seguimiento independiente al cumplimiento del Acuerdo de Paz. El Instituto realiza un análisis cuantitativo y cualitativo a las 578 disposiciones que contiene el Acuerdo. A febrero de 2019, apenas el 23% de los compromisos en el Acuerdo Final se habían implementado completamente y el 65% no habían iniciado o apenas estaban en nivel mínimo de implementación<sup>16</sup>.

El 16 de junio se presentó su cuarto informe correspondiente al periodo entre diciembre de 2018 y noviembre de 2019. En él se detalla cómo en este periodo el avance general de la implementación fue del 6%<sup>17</sup> respecto a las 578 disposiciones que contiene el Acuerdo. El Informe del Instituto Kroc revela un panorama desolador. **“Si el ritmo de implementación conti-**

---

<sup>15</sup> En casi 55 años de guerra interna se han registrado más de 260.000 muertos, 80 mil desaparecidos y más de 8 millones de desplazados o refugiados internos, según cifras del Centro de Memoria Histórica.

<sup>16</sup> Informe 3 del Instituto Kroc Hacia una paz de calidad en Colombia. [https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408\\_actualizacio\\_n\\_informe\\_3\\_instituto\\_kroc\\_feb19.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408_actualizacio_n_informe_3_instituto_kroc_feb19.pdf)

<sup>17</sup> <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/802-instituto-kroc-presenta-nuevo-informe-sobre-la-implementacion-del-acuerdo.html>

**núa igual durante los dos últimos años del gobierno Duque, solo la mitad de las disposiciones contempladas para implementarse entre 2020 y 2022 estarán completas al final de su mandato**<sup>18</sup>.

Luego de casi cuatro años de la firma y refrendación del Acuerdo de Paz, persisten dificultades y lentitud en la implementación de las medidas específicas que contemplan la participación ciudadana en la construcción de paz.

En los primeros dos años la implementación se enfocó, en la dejación de armas y en la creación de la arquitectura institucional para la paz y los puntos en los que se avanzó, fueron Fin del conflicto (punto 3) y Mecanismos de implementación, verificación y refrendación (punto 6). En el tercer año que analizaron y presentaron en el 2019, el enfoque que tomó protagonismo fue la implementación del Acuerdo en los territorios históricamente más afectados por el conflicto armado, según el Instituto Kroc<sup>19</sup>. Se puso en marcha el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJR-NR), cuyas entidades (JEP, Comisión de la Verdad y Unidad de Búsqueda de Desaparecidos) “han logrado fraguar la voluntad, autonomía e independencia para cumplir con sus respectivos mandatos, lo que les ha otorgado mayor legitimidad a las víctimas”, reportó Kroc.

El cuarto Informe del Instituto Kroc resalta el esfuerzo en asuntos como el catastro multipropósito y la puesta en marcha de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), mientras señala que hay retos para el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), y su sostenibilidad.

El cuarto informe (junio de 2020) hace énfasis en mantener el foco en la implementación efectiva e integral del Acuerdo de Paz y en la necesidad de fortalecer las regiones y señala además que, dado que las disposiciones del Acuerdo son interdependientes, es clave para su éxito implementarlo de manera integral. Además, el Instituto Kroc hace un llamado a comprender que las reformas económicas y sociales que el Acuerdo prevé, con enfoque territorial y lentes transversales étnico y de género, se hacen más urgentes para hacer frente a las desigualdades que se ensanchan y para construir una sociedad más incluyente. El Kroc invita a garantizar los recursos humanos y financieros para lograr la implementación del Acuerdo aún en medio de la crisis social y sanitaria derivada por el nuevo coronavirus<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Gómez Suárez, Andrei. Las 12 alertas del cuarto informe del Instituto Kroc. <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-paz/las-12-alertas-del-cuarto-informe-del-instituto-kroc-76584>

<sup>19</sup> <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/802-instituto-kroc-presenta-nuevo-informe-sobre-la-implementacion-del-acuerdo.html>

<sup>20</sup> <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/802-instituto-kroc-presenta-nuevo-informe-sobre-la-implementacion-del-acuerdo.html>

El Cuarto Informe de Kroc evidencia que el 25% de los compromisos del Acuerdo se han implementado correctamente, un 15% tiene un nivel de avance intermedio y un 36 % está en estado mínimo, es decir, sí iniciaron, pero no se han tenido mayores avances.

### **Avances de los puntos del Acuerdo según Kroc<sup>21</sup>**

**Punto 1.** Reforma Rural Integral: se han logrado avances en el tema de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el catastro multipropósito. El Gobierno finalizó los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (incluyendo el del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial Étnico en Chocó) y creó la Hoja de Ruta para su implementación. En cuanto a las disposiciones relacionadas con los Planes Nacionales para mejorar el acceso de servicios en el campo, no hay muchos avances durante este último año. El reto que afronta este punto del Acuerdo es que las iniciativas sean implementadas de manera incluyente y participativa.

**Punto 2.** Participación Política: víctimas del conflicto, excombatientes y sociedad civil han tenido una participación efectiva en la ejecución de este punto, lo cual fortalece la construcción de paz en los territorios. No obstante, los compromisos sobre promover la apertura democrática no han avanzado. Los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia han logrado promover la participación de las comunidades a nivel local y hay avances relacionados con la participación de la sociedad civil en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND), campañas para promover la participación en las elecciones locales del 2019 y espacios en medios de comunicación para incluir las voces de organizaciones sociales, mujeres y comunidades étnicas.

**Punto 3.** Fin del Conflicto: los mayores avances se han evidenciado en la reincorporación socioeconómica de los excombatientes gracias al compromiso de ellos mismos, del Gobierno Nacional y la comunidad internacional, pero se avanzó poco en encontrar soluciones permanentes para los espacios de reincorporación cuyos contratos de arrendamiento se vencieron en agosto del 2019.

Lamentablemente, el año 2019 fue el más mortal para los y las excombatientes de la extinta guerrilla, con 77 asesinatos, lo que en términos de tasa de homicidios es casi 23 veces más alta que la nacional. Los asesinatos de líderes, lideresas y excombatientes generaron efectos devastadores en la implementación del Acuerdo Final y la percepción de esta.

---

<sup>21</sup> <https://caritascalombiana.org/avances-y-restos-de-implementacion-del-acuerdo-de-paz-cuarto-informe/>

**Punto 4.** Solución al Problema de las Drogas Ilícitas: el Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) presentó atrasos durante la primera mitad del periodo de estudio y aunque después de abril del 2019 se lograron algunos avances en cuanto a proyectos de seguridad alimentaria, no fueron suficientes para reconstruir la confianza perdida por los retrasos. Este punto también plantea reformas generales a la política antidrogas con la participación de la sociedad civil.

**Punto 5.** Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: este ha sido de los puntos que más avances ha registrado durante el periodo de estudio de este informe. Esto se debe principalmente a que las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) ya se encuentran operando. También se avanzó en el despliegue territorial y lideraron procesos amplios de participación para las víctimas, especialmente las mujeres y minorías como las comunidades étnicas. Sin embargo, los procesos de reparación colectiva avanzaron poco.

**Punto 6.** Implementación, Verificación y Refrendación: compromisos como la refrendación del Acuerdo y la creación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI) ya se completaron anteriormente, pero los avances durante el periodo de estudio fueron pocos

Kroc presentó 12 alertas sobre el estado de la implementación hasta 2019. Solo el 25% de las disposiciones del acuerdo se han implementado completamente. Sin embargo, el 23% se habían completado para agosto 2018, lo que quiere decir que en 2019 solo se completó un 2 por ciento de las disposiciones. **La implementación general aumentó 6 por ciento, pero el 4 % del avance general de la implementación está en los niveles intermedio y mínimo de avance.** El 24 % de las disposiciones no han sido iniciadas. Algunas como las Circunscripciones Especiales de Paz llevan un retraso de al menos 2 años, porque no ha habido voluntad política del gobierno para su trámite en el Congreso de la República.

Existe una brecha del 11 % en la implementación general del enfoque étnico con respecto a las otras disposiciones; sólo 10 % de las disposiciones del enfoque de étnico han sido completadas. Además, la violencia contra las comunidades étnicas se ha intensificado: 32 miembros fueron asesinados.

Existe una brecha del 14 % en la implementación general del enfoque de género con respecto a las otras disposiciones; solo 9 % de las disposiciones del enfoque de género han sido completadas. Adicionalmente, ha aumentado el riesgo para las mujeres por su participación en escenarios creados por el acuerdo de paz: 20 lideresas fueron asesinadas. Los homicidios contra excombatientes aumentaron 18,5 % respecto a 2018. 77 de sus miembros

fueron asesinados durante 2019, y el Partido de las FARC tuvo el mayor número de militantes víctimas de atentados y asesinatos.

Los compromisos económicos con los desmovilizados y sus comunidades en cuanto a los proyectos productivos no llegaron o llegaron tarde y gran parte de los recursos del proceso de paz y de la cooperación de países amigos del proceso finalmente se fueron para las campañas destinadas a elevar la imagen del presidente. De los 1531 proyectos que se han implementado pocos han pasado a una etapa de consolidación y muchos se han abandonado a consecuencia de la llegada de actores armados o de situaciones de violencia relacionadas con los mismos excombatientes, de esta manera la situación de los territorios donde los desmovilizados se ubicaron para sus proyectos productivos quedó nuevamente entre el abandono estatal y la presencia de actores ilegales que en este caso tienen como objetivo la recuperación de los territorios de la antigua guerrilla, muchos de ellos en zonas con interés estratégico en el narcotráfico, pero otros ligados a la minería, la concentración de tierra, la agroindustria o la implementación de grandes proyectos económicos ligados a la extracción de los recursos naturales (Calle 2020).

Las disposiciones en materia de seguridad para la participación política de organizaciones y comunidades y para la reincorporación de excombatientes de FARC han sido implementadas de manera fragmentada y sin garantizar la participación de la sociedad en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, que sólo fue convocada dos veces durante el año.

El Plan Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos enfrentó serios retrasos por decisión del gobierno. El incumplimiento en los pagos, la falta de espacios de interlocución y el aumento de asesinatos de líderes del proceso, ha generado un gran retroceso en la construcción de confianza.

**Igualmente se presentan pocos avances en las disposiciones que amplían la participación política efectiva y la promoción de una democracia más incluyente. No hubo Reforma Política.** El Consejo Nacional de Paz fue convocado en plenaria solo dos veces. Las medidas sobre protesta y movilización social enunciadas en el acuerdo no se han implementado. Esto ha socavado la confianza construida durante la fase de preparación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

La instancia Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)<sup>22</sup> y para la resolución de conflictos entre el gobierno y los líderes del Partido FARC dejó de funcionar, por esta razón no se ha podido evaluar el progreso del Plan Marco de Implementación.

---

<sup>22</sup> <https://cepdipo.org/csivi/>

En conclusión, al finalizar el 2019 la implementación del acuerdo de paz estaba en urgencias. La situación quizás hoy es peor. Si no se reanima el ritmo de la implementación los problemas crónicos que reproducen la violencia continuarán. De ser así es muy probable, como lo señala el cuarto informe de Kroc, que en 10 años no se haya resuelto el tema de la tierra, que ha alimentado el conflicto, ni el problema del narcotráfico, que ha servido de combustible. Y, por ende, las próximas generaciones estarán condenadas a una nueva fase de este largo conflicto armado.

De acuerdo con el Informe de la Secretaría Técnica del Componente Internacional<sup>23</sup>, se puede afirmar que la implementación del Acuerdo de Paz se cumple parcial y formalmente en la medida que se introduce en el texto del articulado del Plan Nacional de Desarrollo -PND en el Plan Plurianual de Inversiones - PPI para la Paz. Los avances son parciales respecto al Plan Marco de Implementación – PMI, como lo establece el Conpes 3932 de 2018. Un aspecto que destacar es la importancia de los recursos de Cooperación Internacional (\$4.112,5 equivalente al 11,1%) y los provenientes de OCAD Paz (\$2.852,3, es decir el 7,7%), en el total de recursos. Así las cosas, el 18,8% del total de recursos no están asignados y su asignación se hará por demanda, lo que muestra una desfinanciación de la implementación del Acuerdo.

### **3. VI Informe de la Secretaría Técnica -ST del Acuerdo de Paz<sup>24</sup>**

El CERAC y CINEP cumplen la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional y para ello “realizan el análisis del cumplimiento verificado de lo acordado, identifican las controversias y hacen propuestas de mejoramiento y/o de solución”.

En el primer informe sobre la implementación de los 6 puntos del Acuerdo Final -A.F. de esta II fase, y el 7° desde el inicio de la ST, con un valor agregado importante sobre el análisis del estado de la implementación en tres regiones PDET: Sur de Córdoba, Catatumbo y Pacífico Medio. Estos tres territorios tienen una historia de conflicto social y conflicto armado que es importante tener presente, a fin de contar con un contexto que permita

---

<sup>23</sup> Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC.

<sup>24</sup> Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC (2019). Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2).

comprender su selección como territorios PDET con las siguientes consideraciones y conclusiones<sup>25</sup>:

- Transcurridos casi cuatro años de la firma, la implementación se juega principalmente en los territorios más afectados por el conflicto, para lo cual el A.F. creó en 16 zonas del país los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–. Al reconocer las enormes brechas entre la ciudad y el campo, la precariedad física e institucional y la débil presencia del Estado en estos territorios del país, lo cual ha sido un contexto favorable para el accionar de los grupos armados de la más diversa naturaleza, así como para las actividades ilegales y/o criminales”.
- El Acuerdo tiene una visión de paz territorial que busca un desarrollo desde el territorio con amplia participación de los pobladores, para lo cual priorizó 170 municipios ubicados en 16 subregiones y estableció un conjunto de planes nacionales sectoriales (los PNRRI), que buscan el cierre de brechas entre las zonas urbanas y las rurales, en materia de derechos económicos, sociales y culturales junto con el acceso a bienes y servicios. La verificación de la implementación de la Reforma Rural Integral -RRI hecha por esta Secretaría, permitió afirmar que, hasta el 31 de mayo de 2019, se había dado un desarrollo normativo incompleto.
- Siendo los dos desarrollos más importantes, en primer lugar, la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– (A.F. 1.2. decretos ley 893 de 2017) y en segundo, la creación del Fondo de Tierras previsto en el Acuerdo (1.1.1 Decreto 902) así como la adopción del procedimiento para el acceso y formalización de tierras. Así mismo, en su 6° informe de verificación, se concluyó que, luego de 30 meses de la firma del acuerdo, los avances en acceso y uso de la tierra (A.F. 1.1.1) eran pocos y las metas y los cambios reglamentarios aprobados por el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, permitían prever un paso lento en la implementación de las medidas para el acceso y uso de la tierra rural.
- En particular, se revela la importancia de la apuesta de desarrollo agrario integral del Acuerdo que debe materializarse a través de las medidas para el acceso y uso de la tierra, y en la implementación de los PNRRI. La seguridad alimentaria se ve en riesgo por el aumento de la pobreza, consecuencia tanto del desempleo como de la caída de los ingresos por la incertidumbre que crea la pandemia, las medidas de aislamiento y la situación de los mercados internacionales, factores importantes en un

---

<sup>25</sup> Secretaría Técnica (2020). <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

país como Colombia, donde las importaciones de alimentos tienen un gran peso en el consumo total. Así mismo, la implementación del Sistema Progresivo para la Garantía del Derecho a la alimentación.

- Con el fin de tener claridad en la situación de implementación, conviene diferenciar el acceso de la formalización y precisar la adjudicación, pues tienen implicaciones en la verificación del cumplimiento. En ese sentido, el propio Acuerdo no es claro si la formalización se refiere solamente a los predios de propiedad privada y a los baldíos adjudicados no registrados, o si se toma en un sentido amplio que incluya la adjudicación de baldíos.

#### **4. Balance de la implementación del Acuerdo de Paz: Procuraduría General de la Nación<sup>26</sup>**

En el informe de la Procuraduría General de la República (2020), reconoce avances; sin embargo, la implementación sigue siendo fragmentada y heterogénea, con una interlocución limitada con la ciudadanía, con enfoques diferenciales poco desarrollados y con limitaciones en cuanto a la planeación, programación y ejecución de los recursos asociados a la implementación.

##### **Informe de la Procuraduría General de la Nación (2020)**

La Procuraduría General de la Nación –PGN–, como órgano de control, “llamó la atención al Gobierno nacional sobre la forma desarticulada con la que se avanza en la implementación del Acuerdo de Paz, que ahonda los desafíos y rezagos en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

En el segundo informe sobre el avance de la implementación del Acuerdo de Paz presentado al Congreso de la República, el Ministerio Público, aunque reconoció importantes avances, identificó una limitada participación de la ciudadanía, enfoques diferenciales poco desarrollados y problemas de planeación, programación y destinación de recursos financieros. El informe señaló que a marzo de 2020 solo se ha cumplido con el 60% de los compromisos previstos en el Plan Marco de Implementación -PMI-, que tenía como plazo de ejecución un periodo entre 2017 y 2019”. Es decir, según esta fuen-

---

<sup>26</sup> Procuraduría General de la Nación (2020). Segundo informe al congreso. Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz  
<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>

te, se presenta un rezago en más del 40% del cumplimiento de los puntos del Acuerdo respecto a los compromisos programados en ese periodo, pero además se evidencia un rezago de incumplimiento durante el 2020.

Frente al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS– la Procuraduría señaló que se ha limitado a atender a las 99.097 familias vinculadas inicialmente en 56 municipios, y no a las más de 188.000 que firmaron acuerdos colectivos, lo que indica que cerca del 52% de quienes manifestaron su voluntad de avanzar en este propósito no ingresaron al programa. El 96% de las comunidades que participan estén cumpliendo sus compromisos de erradicación. Pero el PNIS tiene una operación centrada casi exclusivamente en los pagos de asistencia alimentaria y una focalización limitada a las veredas de los municipios inicialmente intervenidos, lo que puede explicar en parte el fracaso del gobierno en la política de erradicación obligatoria y mediante fumigaciones de los cultivos.

Sobre la ejecución de la Reforma Rural Integral y el cumplimiento de las metas establecidas en materia de acceso a la tierra, la PGN encontró que solo han sido adjudicadas 8.230 hectáreas, cifra preocupante teniendo en cuenta que el objetivo es entregar 3 millones de hectáreas en el año 2027. Señala el Informe que de 1.001.194 hectáreas ingresadas al Fondo de Tierras para cumplir con ese propósito, la mayoría presentan ocupaciones previas, lo que dificulta aún más el cumplimiento de la meta establecida.

Sobre la formalización de predios, precisó que el 55% de los casos ya avanzados corresponde a procesos decididos antes de la firma del Acuerdo de Paz. En el informe, la PGN pidió al gobierno agilizar la formulación de los 10 Planes Nacionales Sectoriales –PNS– de la Reforma Rural Integral, que debieron ser adoptados en 2018, pero que a la fecha solo uno (referido a vivienda), se encuentra en proceso de actualización y los otros nueve no han sido adoptados.

Los recursos ejecutados son insuficientes para cumplir con el Acuerdo en los tiempos establecidos, especialmente con la implementación de los puntos 1 y 4, si se considera la variación de las proyecciones financieras derivadas de la formulación de los Planes Nacionales Sectoriales, de los Planes de Acción para la Transformación Regional y los compromisos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Por otra parte, se evidencian debilidades en la puesta en marcha del 100% de los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz.

Según el análisis de la Procuraduría de los 84 indicadores que debieron estar cumplidos para 2019, aún están pendientes por cumplir el 40%. Así mismo, las gestiones para avanzar en el cumplimiento de algunas metas parecen insuficientes para garantizar su implementación en los tiempos establecidos. Es el caso, por ejemplo, del tema de adjudicación de tierras, en el que, para una

meta de 3 millones de hectáreas en 10 años, se han adjudicado apenas 8.230 hectáreas. En el caso de la formalización, de la meta de 7 millones de hectáreas, si bien hay avances, pues se han formalizado 1.958.304 hectáreas, la Procuraduría identificó que por lo menos la mitad (aproximadamente el 55%) corresponde a procesos realizados y decididos antes de la firma del Acuerdo.

**El desafío más importante para avanzar en la implementación del Acuerdo y la construcción de paz continúa siendo la situación de seguridad en los territorios, que se ha traducido en un incremento en el número de líderes y lideresas sociales asesinados, masacres, desplazamientos, confinamientos y accidentes por minas entre otros.** Para el caso de los líderes, lideresas y defensores de derechos humanos lamentablemente, desde la firma del Acuerdo de Paz y a julio de 2020, según cifras de la Consejería de Derechos Humanos que utiliza como fuente a ONU Derechos Humanos, se ha reportado el asesinato de 405 líderes y lideresas, mientras INDEPAZ reporta el homicidio de 952 personas. Para el caso de los excombatientes, durante el mismo período, según lo informado por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, habían asesinado a 216 personas en proceso de reincorporación. Así mismo, en el periodo de enero a junio de 2020, ha habido 7 masacres según el Ministerio de Defensa mientras INDEPAZ reporta 45 a julio; y hubo 50 registros de desplazamientos masivos y más de 45.700 personas confinadas según cifras de la Defensoría del Pueblo. Estos hechos revelan la urgencia de poner en marcha acciones contundentes del Estado para garantizar el derecho a la vida, la integridad y la seguridad de las colombianas y los colombianos, sobre todo en el ámbito rural.

El informe de la Procuraduría priorizó 353 (70%) indicadores de los 507 contenidos en el Plan Marco de Implementación - PMI, que debieron iniciar su implementación para el 2020, como se evidencia en la Tabla 1.

**Tabla 1. Distribución de indicadores del Acuerdo de Paz**

Punto	Metas trazadoras	PDET	Temático	Total
Reforma Rural Integral	6	58	98	162
Participación Política	4		48	52
Fin del Conflicto	5		45	50
Solución a las Drogas Ilícitas	3		42	45
Víctimas	3		19	22
Verificación	1		21	22
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>58</b>	<b>273</b>	<b>353</b>

Fuente: PMI, elaboración propia.

Teniendo en cuenta que en el año 2019 la programación de inversiones del Punto 1 fue de \$1,7 billones y la ejecución de recursos medida por los valores obligados o recibidos en bienes y servicios por las entidades ejecutoras durante la vigencia, ascendió a \$1,28 billones de pesos aproximadamente, su ejecución financiera alcanzo por tanto un 75%. Pasando a otra fuente de financiación como es el Sistema General de Regalías, se encuentra que luego de la reforma constitucional que significo el Acto Legislativo 04 del año 2017<sup>4</sup>, han sido aprobados proyectos por un valor superior a los \$3,3 billones, según la información reportada al 15 de abril de este año a través del aplicativo Gesproy, y la mayor parte de estos se relacionan con intervenciones contempladas dentro del Punto 1 del Acuerdo de Paz, puesto que corresponden a sectores como infraestructura de transporte (83,6%), agua potable y saneamiento básico (4,3%), energía (3,5%), educación (2,9%) y deporte y recreación (2,6%).

A lo anterior se le suma la alta dispersión de los recursos en diferentes regiones del país, así como la baja inversión en las subregiones PDET, puesto que, de los \$3,3 billones aprobados en proyectos, tan solo \$775 mil millones (23%) se han orientado hacia intervenciones en estos territorios. En cuanto a los recursos de cooperación internacional, cabe resaltar que en el año 2019 cerca del 60% de las inversiones destinadas a la implementación del Acuerdo de Paz, según el reporte de los donantes en la plataforma CICLOPE de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional en Colombia (APC), fue vinculada al Punto 1. Este valor se ubicó alrededor de los 157 millones de dólares (aproximadamente \$532 mil millones de pesos)<sup>27</sup> y se distribuyó porcentualmente así: Pilar 1.1 (4%), Pilar 1.3 (1%), Pilar 1.4 (0,5%), Pilar 1.5 (1%), Pilar 1.6 (75,6%), 1.7 (3%) y 1.8 (14%).

El organismo de control formula una serie de recomendaciones para avanzar en el cumplimiento del Acuerdo de Paz<sup>28</sup>.

- Garantizar la articulación institucional de las autoridades nacionales y territoriales en la implementación de las diferentes medidas de prevención, protección y seguridad de las comunidades y sus territorios. Se requiere activar de forma permanente y prioritaria medidas específicas como: el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios y la Alta Instancia del Sistema

<sup>27</sup> A una tasa de cambio promedio de 3388,5.

<sup>28</sup> Procuraduría General de la Nación (2020). Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2019-2020 Resumen ejecutivo. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Resumen%20ejecutivo%20Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Avance%20implementaci%C3%B3n%20Acuerdo%20de%20Paz%202019%202020.pdf>

Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, cuyo funcionamiento debe estar articulado con los avances de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

- Fortalecer el marco normativo y la institucionalidad que permitan transformar el campo, reducir las brechas de desigualdad y avanzar en el desarrollo de alternativas productivas para las campesinas, los campesinos y las víctimas. Se evidencian dificultades técnicas y presupuestales en la Agencia Nacional de Tierras (ANT), que limitan el avance en las metas trazadas. Esto se refleja en los resultados insuficientes en materia de acceso y distribución de la tierra, y seguridad jurídica de la propiedad rural.
- Adoptar los 112 Planes Nacionales pendientes de la Reforma Rural Integral y agilizar la formulación y pronta implementación de la Hoja de Ruta Única de la mano con las comunidades y los gobiernos territoriales en las 16 subregiones PDET, garantizando que contribuya a la satisfacción de los derechos de las víctimas, así como su articulación con la sustitución voluntaria de cultivos.
- Replantear el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS), sobre la base de intervenciones que se articulen con la Reforma Rural Integral, la transformación territorial, las garantías de seguridad y la generación de confianza con comunidades. La Procuraduría reitera la necesidad de cumplir con los compromisos asumidos con todos los beneficiarios que ingresaron al PNIS, así como la imperativa formulación y puesta en marcha de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) que aseguren la provisión de bienes y servicios en los territorios priorizados para el Programa.

## 5. La restitución de tierras avanza al goteo<sup>29</sup>

El proceso de restitución de tierras en el marco de la implementación del acuerdo de paz muestra que los esfuerzos del Estado parecen haberse quedado cortos ante la magnitud de las violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco del conflicto armado, especialmente en el caso del despojo y el abandono forzado de tierras. Con el Decreto 1167 de 2018, el presidente de la República y el Ministro de Agricultura dieron por terminada la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras (Forjando Futuro, 2019)<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Con base en los informes de la Fundación Forjando Futuro y los informes de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz.

<sup>30</sup> Forjando Futuros (2019). Radiografía de la restitución de tierras en Colombia. Recuperado de [https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2020/07/332-radiografia\\_de\\_la\\_restitucion\\_de\\_tierras\\_en\\_colombia\\_2019.pdf](https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2020/07/332-radiografia_de_la_restitucion_de_tierras_en_colombia_2019.pdf)

Un estudio de la Fundación Forjando Futuros y la Fundación Paz y Reconciliación, sobre la gestión de los jueces de tierras, llegan a la conclusión que la restitución de tierras avanza a paso de tortuga y en algunos casos podría configurarse lo que los expertos llaman la “legalización del despojo”. El estudio contiene el análisis de 372 sentencias publicadas desde que el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos sancionó la Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Una sentencia puede abarcar varias solicitudes al tiempo.

El gobierno esperaba en sus cálculos que se presentaran cerca de 360.000 solicitudes para que las víctimas del conflicto que perdieron su tierra salieron de ella desplazados o les fue arrebatada, reclamaran. Hasta ahora, dice el informe titulado “Restitución de Tierras ‘Gota a Gota’”, sólo se han presentado 54.063 solicitudes. Eso equivale al 15 por ciento.

El 63% de las 97 mil hectáreas restituidas ya habían sido adjudicadas por la Nación a campesinos pobres. Lo que el despojo ocasionó fue una contrarreforma en favor de terratenientes haciendo inútiles las iniciativas estatales de los últimos 50 años.

En total se han restituido 20.694 hectáreas y 411 han sido compensadas (que se adjudica en un predio distinto al que el reclamante tenía). De esta cantidad, 8.407 hectáreas eran predios baldíos que fueron restituidos a una familia que ya tenía tierras. Según la ley, esa adjudicación sería ilegal.

Pero no solo es lamentable que las solicitudes no se hayan presentado, que puede deberse a diversos factores como la falta de información, miedo, desconfianza en las autoridades o exceso de trámites, sino que solo se ha restituido por la vía jurídica el 1,7 por ciento de las solicitudes hechas por las víctimas. Es decir, de las 54.063 solicitudes solo 964 se han dirimido en los tribunales. De ese universo, 927 (el 96 por ciento de los casos) fueron a favor de las víctimas. El informe señala que los jueces de restitución de tierras reconocieron la buena fe de los opositores solo en 12 de los casos.

Según el estudio de Forjando Futuro, un total de 66 empresas, en todo el país, multinacionales, agroindustriales, mineras y bancos, fueron condenadas a: restituir la tierra, suspender títulos mineros y anular las hipotecas bancarias. Estas medidas fueron ordenadas por los magistrados de restitución de tierras en favor de campesinos pobres y comunidades étnicas que habían sido despojados de sus predios en 5.611 sentencias entre el año 2012 y mayo de 2020. Al analizar los datos de las sentencias proferidas donde se presenta oposición de empresas, es evidente que la mayoría de las víctimas del despojo y el abandono de tierras en Colom-

bia son pequeños campesinos y que el desplazamiento fue causado por grupos paramilitares<sup>31</sup>.

Algunas empresas extractivistas que se constituyeron como opositores, fueron condenadas a restituir tierras o les fueron suspendidos los títulos de exploración o explotación minera, como el caso Continental Gold, AngloGold Ashanti, Mines Pacific SAS y Ecopetrol. Además, algunos bancos (Banco-lombia, Davivienda, BBVA y Banco Agrario) que aceptaron como garantía hipotecaria predios despojados a campesinos pobres y se constituyeron como opositores dentro del proceso de restitución, los jueces y magistrados no les reconocieron compensación por no actuar de buena fe exenta de culpa y declararon nulas esas garantías hipotecarias<sup>32</sup>.

El bajo nivel de implementación de los mecanismos alternos de acceso a la tierra como los subsidios para la compra, créditos especiales y otorgamiento de derechos de uso en áreas que no se pueden adjudicar.

La Procuraduría realizó un “Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz”<sup>33</sup> en el cual concluye y recomienda, entre otros aspectos:

- Los logros de implementación del Acuerdo de Paz presentados por el Gobierno incorporan todos los resultados de la gestión institucional de tierras realizada por la ANT y evidencian que no se está teniendo en cuenta la priorización y enfoque territorial del Acuerdo de Paz. La gestión sigue limitándose a una gestión por demanda y no por oferta como quedó establecido en el Decreto Ley 902 de 2017.
- Los cuatro proyectos claves de la implementación del punto 1.1. de la Reforma Rural Integral -RRI por parte de la ANT<sup>34</sup>: Acceso a tierras, Ordenamiento Social de la propiedad, Formalización y regularización han estado desfinanciados con déficit presupuestal de más del 50% durante los últimos tres años, situación que se repetirá en el año 2021.

<sup>31</sup> Forjando Futuro (2020) <https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2020/07/boletin-empresas-2-de-junio.pdf>

<sup>32</sup> Forjando Futuro (2020). Empresas, despojo, violencia y concentración de tierras. <https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2020/07/boletin-empresas-2-de-junio.pdf>

<sup>33</sup> Procuraduría (2021). Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007\\_01\\_2021.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007_01_2021.pdf)

<sup>34</sup> Agencia Nacional de Tierras - ANT

- Para la Procuraduría no es claro por qué la ANT está sumando como logros de la implementación del Acuerdo de Paz resultados previos a la firma del mismo.
- La gestión de política de tierras de la ANT es inferior a las cifras reportadas oficialmente. Respecto al Fondo de Tierras, del millón de hectáreas que reporta han ingresado al fondo, sólo 2.253 predios correspondientes a 96.471,1 hectáreas tienen la condición de adjudicables, esto es, menos del 10%. El número de hectáreas adjudicadas (30.318.6 ha) a través del Fondo de Tierras desde el inicio de la implementación del acuerdo de paz hasta junio 30 de 2020, sólo representan el 1% del total de los 3 millones de hectáreas que deben ingresar al fondo y ser adjudicadas.
- Según los registros con resolución de adjudicación entre el 2017-2020, se tiene que sólo el 14% de las hectáreas formalizadas mediante adjudicaciones se encuentran en municipios focalizados para la implementación del Acuerdo de Paz.
- Preocupa que el 81.5% de los procesos agrarios inventariados aún estén en la fase preliminar de solicitud de inicio de proceso (30.196 procesos de los 37.041 identificados), el otro 10% en conformación del expediente en apertura de trámite administrativo (etapa intermedia), y sólo el 3% está en etapa final que incluye los concluidos y los archivados definitivamente. No se tiene un plan para la atención de estos procesos.
- La presión por la tierra históricamente se resolvió vía Reforma Rural marginal y con políticas de colonización o titulación de baldíos, con la formalización de unas ocupaciones de tierras que en muchas zonas replicaron el patrón concentrador de otras regiones, con una ocupación desordenada, de grandes efectos ambientales (incluyendo deforestación) por la falta de regulación en el uso y la no reconversión productiva.
- Si bien la formalización es una política necesaria para dar seguridad jurídica a las propiedades de pequeñas familias campesinas, su gestión se concentra en la titulación de micro fundíos, lo cual no está aportando a la reforma de la estructura agraria.
- Respecto a la focalización, se tiene que, con corte al 31 de marzo de 2020, se han priorizado 56 municipios para los POSPR de acuerdo con los dos mecanismos de selección previstos: i) Municipios priorizados para la ejecución de la Política de Catastro Multipropósito de acuerdo con los pilotos del 2017 y los que se priorizaron para el crédito BID -Banco Mundial; y ii) Metodología de selección que consiste en seleccionar los municipios después de un análisis técnico entre la UPRA, ANT y MADR. De los 56 municipios priorizados, 13 más que la vigen-

cia anterior, 17 van a ser intervenidos con recursos propios de la ANT, 13 con el crédito BID-BM, 4 en asocio con PNUD, 7 OIM, 10 con el programa de tierras de USAID, y los 4 restantes aún no cuentan con recursos asignados ni fechas definidas de intervención.

- De los 56 municipios priorizados, 41 de ellos ya tienen resolución de aprobación, 13 resoluciones en el 2018 y 28 expedidas en el 2019. Se observa con preocupación que a la fecha se mantiene el estado de suspensión de los POSPR sobre los siguientes 7 municipios: Cáceres (Antioquia), Ituango (Antioquia), San Carlos (Antioquia), Guaranda (Sucre), Puerto Gaitán (Meta), Lebrija (Santander) y Topaipí (Cundinamarca), los cuales se habían suspendidos de manera provisional mediante la Resolución 6060 de septiembre de 2018. Las razones de las suspensiones obedecen a la situación de riesgo de seguridad y disponibilidad de recursos.

La Procuraduría, en el Primer Informe de seguimiento al Acuerdo de Paz 2016-2019 (PGN, 2019), recomendó avanzar con la política de ordenamiento social de la propiedad rural en cuanto a ampliar la cobertura de municipios atendidos, levantar el estado de suspensión de los 7 Planes de Ordenamiento Territorial de la Propiedad Rural -POSPR mencionados, y agilizar las actuaciones administrativas de competencia de la ANT sobre los municipios con POSPR en ejecución.

El compromiso asumido en el Acuerdo de Paz, el Fondo debe disponer de 3 millones de hectáreas para ser adjudicadas durante sus 12 primeros años de implementación a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. A 31 de marzo de 2020, habían ingresado jurídicamente al Fondo de Tierras un total de 6.155 bienes rurales, de los cuales el 69% (4.265), corresponden a bienes fiscales patrimoniales y el otro 31% son predios de naturaleza baldía (1.890), con un promedio de 163 hectáreas por predio. Al respecto se pudo identificar que estos predios presentan ocupaciones en su gran mayoría, razón por la cual procede la formalización o regularización de la ocupación y no la adjudicación de tierras, por lo que, a juicio de este órgano de control, las hectáreas ingresadas al fondo no pueden considerarse como un avance en el 33% del indicador relacionado con la adjudicación de 3 millones de hectáreas, sin embargo, 1.771 presentan ocupaciones previas.

Aun cuando el Acuerdo de Paz define que los beneficiarios del Fondo de Tierras son campesinos y campesinas con vocación agropecuaria sin tierra o tierra insuficiente, se están formalizando predios a Entidades de Derecho Público (EDP) con cargo a este Fondo, toda vez que la ANT reportó 374 bienes, con un área de 287,84 has, se destinaron a estas entidades (EDP). Podría resultar un engaño que titulen la tierra a entidades y grandes propietarios cuando debe ser para los campesinos sin tierra.

Se presenta un rezago de 34.896 casos de procesos agrarios, de los cuales 32.827 corresponde a procesos de clarificación de la propiedad rural, 395 de deslinde de tierras de la nación, 739 de extinción administrativa del dominio y 935 de recuperación de baldíos indebidamente ocupados. De ese total de procesos, tan solo 250 (0,76%) cuentan con decisiones finales, las cuales no se encuentran ejecutoriadas y por ende no han ingresado al Fondo de Tierras. La ANT reporta que dicha cantidad de expedientes (34.896) desborda la capacidad operativa y presupuestal de la entidad, lo que plantea un desafío para el Estado colombiano y el cumplimiento del Acuerdo de Paz.

Para que avance sostenidamente la restitución de tierras para las víctimas, inclusive los campesinos, es vital que el estado controle todo el territorio rural, lidere cambios estructurales sobre la concentración de la tierra y fomenta programas sociales para sacar de la pobreza a sus habitantes. El campo colombiano históricamente ha estado en manos de estructuras ilegales: Guerrillas, paramilitares y grandes bandas dedicadas al narcotráfico y comercio de cultivos ilícitos. Consecuencia de esta situación es que el conflicto armado se desarrolló fundamentalmente en la ruralidad, 85 % de las víctimas son personas del campo<sup>35</sup>.

## 6. Obstáculos presentados en la implementación del Acuerdo de Paz

El origen del conflicto por el acceso a la tierra se mantiene, debido que la alta concentración de la tierra se ha agravado con la práctica del despojo, la ineficacia de la acción del Estado y los intereses económicos de grandes empresas que se han adueñado del suelo con vocación agrícola.

La alta concentración de la tierra en pocas manos, la persistencia de la violencia política desde los años 50's y la extensión del conflicto armado, el problema de la tierra ha sido la principal causa de dicho conflicto desde sus orígenes y de la disputa política en los territorios, agravado por el fenómeno del narcotráfico y el paramilitarismo, que provocaron el mayor despojo de tierras a los campesinos pobres.

En Colombia, el 37,4% de los hogares rurales tienen acceso a la tierra, y sobre estos más de la mitad (59%) presentan informalidad en la propiedad (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 294). Según el Censo Nacional Agropecuario de 2014, persiste el alto índice de desigualdad en

---

<sup>35</sup> Vega, Gerardo, Forjando Futuro (2020). Gota a gota la restitución de tierras. Documento.

la tenencia de la tierra, puesto que según el último cálculo del coeficiente GINI, este es de 0.876 en Colombia, y cerca de 1.4 millones de familias catalogadas como pequeños campesinos, producen el 50% de los alimentos que consume el país y acceden tan solo a 1.5 millones de hectáreas que corresponde al 4.8% de la tierra (Fajardo Montaña & Salgado, 2017, pág. 13).

El Informe de la Misión para la Transformación del Campo (2015) cita que mientras el 69,9% de las Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) tiene menos de 5 hectáreas, el 0,4% de estas tienen más de 500 hectáreas y representan el 40,1% del total del área censada (Departamento Nacional de Planeación, 2015, pág. 19). En este mismo sentido, varios estudios han señalado el atraso histórico en Colombia respecto del registro del derecho a la propiedad rural, problemas de informalidad e ilegalidad en la tenencia de la tierra y la inexistencia de un registro claro y definitivo sobre los baldíos de la nación (Téllez & Contreras Santos, 2017, pág. 185).

Por esto, y otros factores que han marginalizado y vulnerado los derechos de los pobladores rurales, la Corte Constitucional, en Sentencia C-077 de 2017, reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. De igual forma, la Corte ordenó al Gobierno Nacional, en Sentencia T-488 de 2017, llevar a cabo un plan nacional de clarificación de todos los bienes baldíos que permita determinar un inventario completo de estos predios. Teniendo en cuenta la situación descrita en materia de acceso y regularización de la propiedad rural, el Acuerdo de Paz, como parte de los componentes de la RRI propuesta, contempla estrategias orientadas a la democratización del acceso a la tierra en beneficio de la población campesina que carece de ella o la tiene, pero en extensiones insuficientes, a resolver el problema de la informalidad de la pequeña y mediana propiedad rural.

## **7. La participación política y social en el Acuerdo de Paz**

De acuerdo con el seguimiento realizado por el Observatorio de la Participación en la Implementación del Acuerdo Final (OPIAF) de las 27 tareas de participación del punto 2 solo se han completado dos: la creación de la comisión para definir el Estatuto de Garantías para el ejercicio de oposición política que proporcionó insumos para el Estatuto de la Oposición, y la ampliación de la composición y adaptación de las competencias y funciones asignadas al Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. Las otras tareas están pendientes. La Fundación Foro Nacional por Colombia y la Corporación Viva la Ciudadanía hicieron un seguimiento al cumplimiento de los compromisos

de participación incluidos en el Acuerdo Final. Las conclusiones no son alentadoras.<sup>36</sup>

Desde el inicio de la implementación del Acuerdo se observan deficiencias en el cumplimiento de las tareas participativas: el Plan Marco de Implementación solo incluyó 57 tareas de las 114 acordadas y, en general, el ritmo de la implementación ha sido lento. Solo se han cumplido, a octubre de 2019, ocho tareas mientras que 41 no se han desarrollado.

En relación con el punto 1 (reforma rural integral), solo una tarea está completa: la elaboración participativa de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

En el punto 3 (fin del conflicto), del total de diez tareas ninguna tiene un avance completo. Solo la ejecución del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, a cargo del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, tiene un avance intermedio. El pacto político nacional con participación de organizaciones sociales para sacar la violencia de la política es una de las siete tareas que tiene avance mínimo, y la participación de las organizaciones sociales en el Consejo Nacional de Reincorporación y sus consejos territoriales no tiene avance alguno.

En cuanto a la Solución al problema de las drogas ilícitas (punto 4), diez de las catorce tareas identificadas tienen un avance intermedio; si bien se creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS) y definió las instancias y mecanismos de participación, aún no se garantiza la participación efectiva de las comunidades, y tampoco se han creado las instancias de planeación participativa, su seguimiento y evaluación.

En el punto 5 (acuerdo sobre las víctimas del conflicto), se identificaron 22 tareas participativas. Los avances más significativos tienen que ver con la estrategia de participación entre la Comisión de la Verdad, las víctimas y sus organizaciones y con el grupo de trabajo de género para la inclusión de este enfoque y coordinación con organizaciones de mujeres y LGBTI de esta misma comisión, que se encuentran en funcionamiento; con la consulta a pueblos indígenas sobre el componente de justicia en el marco de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y los diálogos con organizaciones de víctimas y de derechos humanos sobre los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva en el marco de la política de reparación. Sin embargo, 18 tareas aún están pendientes de avance.

---

<sup>36</sup> Fundación Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía. Un Acuerdo de Paz sin participación ciudadana. 5 agosto 2020. <https://www.elsespectador.com/colombia2020/pais/un-acuerdo-de-paz-sin-participacion-ciudadana/>

En el punto 6 (implementación, verificación y refrendación), los logros más significativos consisten en la creación de mecanismos de implementación y verificación del Acuerdo, como la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI); la creación y funcionamiento de la Alta Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz; la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) y medidas relacionadas con la inclusión de los pueblos étnicos en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Aunque la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) ha avanzado, el gobierno Duque solo ha entregado 27 mil hectáreas de tierras a campesinos.

En contraste, es poco el desarrollo de los mecanismos periódicos de rendición de cuentas, veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia en zonas PDET, los mecanismos especiales para dar viabilidad y seguimiento de denuncias ciudadanas sobre posibles hechos de corrupción y, en general, en los mecanismos e instancias de participación de las comunidades étnicas que se establecen explícitamente en el Acuerdo.

Preocupa que el Plan Nacional de Desarrollo -PND no exprese claramente la gestión de los recursos asignados para el Acuerdo. De otro lado, el Componente Internacional de Verificación, cuyo papel es brindar garantías de seguridad para la implementación del Acuerdo y la resolución de controversias sobre los avances, perdió relevancia<sup>37</sup>.

## 8. Cuestionamientos a los Acuerdos

Muy a pesar que, antes de la firma del Acuerdo de Paz, se escucharon todas las voces, inclusive de los críticos y opositores del Acuerdo, no obstante, el partido político de gobierno –Centro Democrático–, de tendencia de derecha, liderado por el expresidente Álvaro Uribe, ha pretendido modificar unilateralmente los contenidos del Acuerdo de Paz, violando la confianza de las partes, y los términos de las garantías políticas y jurídica para los miembros de la antigua guerrilla y de los mecanismos de seguimiento y verificación a instancia del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas. Con la oposición al Acuerdo de Paz se han dedicado a sabotear la implementación y construcción de la paz y a poner en alto riesgo la paz.

Las principales críticas de estos sectores se refieren al Sistema Integral de Justicia Transicional, en lo referente a la JEP, buscan modificarla o eliminarla

---

<sup>37</sup> Fundación Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía. Un Acuerdo de Paz sin participación ciudadana. 5 agosto 2020. <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/un-acuerdo-de-paz-sin-participacion-ciudadana/>

unilateralmente, para impedir que los militares que se acojan a esta jurisdicción cuenten la verdad de los hechos. Han intentado cambiar las reglas y los términos de las penas alternativas para los firmantes del acuerdo, con el fin de imponerles cárcel por los delitos conexos a los delitos políticos. La segunda oposición se refiere a la reforma rural, en tanto insisten en cambios en políticas del agro para la creación de bancos de tierras que sirvan para impulsar el desarrollo del campo a partir de incentivos tributarios por 10 años que creen empleos. Esto entraría en conflicto con el Fondo de Tierras de la Reforma Rural Integral –del punto 1 del Acuerdos–, que tiene por objetivo democratizar el acceso a la tierra en el país con prioridad para víctimas y comunidades afectadas por el conflicto. La tercera controversia es la eliminación de los cultivos de uso ilícito, lo que implica que “la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos no sea voluntaria sino obligatoria”, en consonancia con la política que había impuesto el gobierno de Uribe, basada en la fumigación con glifosato con las graves implicaciones ambientales que ello ocasiona.

## 9. Las FARC como partido político

En el marco del Acuerdo, se han venido regulando jurídicamente los derechos de los excombatientes incluyendo la reincorporación a la vida civil y económica de los miembros de las FARC y su derecho al reconocimiento como organización política.

En la décima Conferencia Nacional Guerrillera, máxima autoridad de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército Popular (FARC-EP), celebrada entre el 17 y 23 de septiembre de 2016, los representantes de la organización aprobaron los acuerdos de paz negociados en la Habana. Las FARC-EP decidieron desmovilizarse como organización armada y convertirse en un partido político legal con vocación de gobierno, dispuesto a continuar su lucha a través de medios exclusivamente civilistas y pacíficos. La conferencia deliberó y adoptó las 30 tesis tratadas sobre su visión política y sus propuestas programáticas, las cuales permiten entender la madurez política y la interpretación que hacen las FARC-EP de los acuerdos y la construcción de la paz, sus convicciones para abandonar las armas y sus aspiraciones como nuevo partido político.

La X Conferencia además de avanzar en la identificación de lineamientos para la acción política, abrió la discusión interna para las definiciones programáticas en el contexto del Acuerdo Final. Las cuales fueron sometidas al Congreso constitutivo del partido político legal con su programa político de orden estratégico. Se propuso una plataforma política para la confluencia en un bloque popular alternativo hacia un “Gobierno de construcción de paz

y reconciliación nacional”, de amplia convergencia. Las FARC como nuevo partido político hizo un llamado a “un proceso constituyente abierto que implicaría una Asamblea Nacional Constituyente, la continuidad del conflicto, las exigencias de justicia y el antagonismo sociales” (Estrada, 2019)<sup>38</sup>.

Adoptaron a su vez una plataforma Común de 11 puntos programáticos a saber:

1. Democratización real y participación en la vida social
2. Reestructuración democrática del poder estatal
3. Modelo económico alternativo y dirección de la economía para el buen vivir
4. Desmilitarización de todas las dimensiones de la vida social
5. Desmonte efectivo de los poderes mafiosos y de las estructuras paramilitares
6. Reforma democrática de la cultura, la educación, la investigación y la innovación
7. Reforma democrática del mundo del trabajo y la seguridad social
8. Recuperación de los sistemas ecológicos y reapropiación social de los bienes comunitarios
9. Reorganización democrática de los territorios urbanos y rurales
10. Justicia para la paz y reparación integral de las víctimas del conflicto interno
11. Soberanía e integración de Nuestra América

## **Partido Comunes y su visión de la implementación del Acuerdo**

Entre el 22 y 24 de enero de 2021 sesionó la Segunda Asamblea Extraordinaria Nacional de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, partido surgido de la firma del Acuerdo de Paz. Allí se decidió cambiar el nombre del partido a *Comunes* y se adoptó una declaración política, en la cual manifiestan que “en Colombia, quienes gobiernan, con auspicio de quienes añoran la guerra, ponen en jaque la oportunidad histórica que tenemos como sociedad de cerrar el ciclo de violencia, disminuir las brechas de pobreza y arraigar la Paz. Informes como el de Misión de Verificación de la ONU, el

<sup>38</sup> Estrada, Jairo. (2019). De FARC-EP a FARC Documentos. <http://cepdipo.org/wp-content/uploads/2019/12/DE-FARC-EP-A-FARC.pdf>

Instituto Kroc, el CINEP los diversos Informes de la Procuraduría dan cuenta de que la implementación del Acuerdo de Paz es víctima de una simulación infame y tramposa que no ha permitido reducir las brechas sociales y económicas entre el campo y la ciudad; gozar de garantías para el ejercicio de la política; atacar causas estructurales que hacen que prolifere el narcotráfico y acoger medidas que pongan freno a la violencia en los territorios”. Y agregan “Lo que se buscó, al firmar el Acuerdo de Paz fue transformar la realidad de los habitantes rurales, mediante la superación de las condiciones que desataron y alimentaron el conflicto armado y la guerra interna a través de cuatro pilares fundamentales: 1) Acceso y uso de la tierra que incluya un fondo de tierras, la formalización de la propiedad rural, mediante un catastro multipropósito, el cierre de la frontera agrícola y la zonificación de áreas de interés ambiental; 2) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); 3) Planes Nacionales Sectoriales y 4) Un sistema de seguridad alimentaria y nutricional”<sup>39</sup>.

En la misma declaración denuncian “ante la opinión nacional e internacional que el Plan Nacional de Desarrollo, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, incumple deliberadamente el Acuerdo Final de Paz al no ser incluido el ACUERDO DE PAZ, como marco de desarrollo en el post acuerdo para poner fin al conflicto armado, que es de obligatorio cumplimiento por parte del Estado colombiano, desconociéndolo a través de sus políticas públicas y del maniqueísmo legislativo y judicial a su servicio”.

El nuevo Partido Comunes “responsabiliza al Gobierno del presidente Iván Duque por la ola de violencia sistemática y generalizada que se extiende por el territorio nacional y que hoy ha cobrado la vida de más de 500 líderes y lideresas sociales y más de 250 firmantes del Acuerdo. De la misma manera ratifican la plataforma política como una propuesta de construcción de paz y una Colombia democrática y en Paz”<sup>40</sup>. Finalmente ratificaron ante la sociedad colombiana su compromiso con La Paz. A pesar de las dificultades invitaron a la celebración de un Pacto Político Nacional, Integral, Multisectorial, Participativo y Democrático.

Se puede afirmar que la ex guerrilla FARC y sus excombatientes han cumplido los términos del Acuerdo de Paz, muy a pesar del plan de exterminio, de las divisiones internas y de las rupturas de un grupo reducido de líderes y algunos ex negociadores del Acuerdo de Paz que decidieron continuar la guerra de guerrillas como “la segunda Marquetalia”<sup>41</sup>. Justificaron esta deci-

<sup>39</sup> Declaración Partido Comunes. 24 de enero de 2021. II Asamblea nacional extraordinaria del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.

<sup>40</sup> Declaración Partido Comunes. 24 de enero de 2021. II Asamblea nacional extraordinaria del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.

<sup>41</sup> Tras los anuncios de Márquez, ayer la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en cabeza

sión de rearmarse ante los incumplimientos del gobierno, por el entrapamiento de que fue víctima el ex negociador de las FARC Jesús Santrich por parte de la Fiscalía General de la Nación en la alianza con la DEA, sobre una presunta vinculación con los carteles de la droga. Como parte del sabotaje al Acuerdo de Paz y la pretensión militarista de reactivar el conflicto por intereses electorales y económicos, sobrevino un escándalo por el “Caso Santrich”, bajo “la acusación al guerrillero de estar traficando cocaína luego de firmados los acuerdos de paz con las FARC -con la finalidad de extraditarlo— y en la que excusó su retorno a las armas— urdido desde la Fiscalía, conducida por Néstor Humberto Martínez Neira en concurso con la DEA, aliada de no pocas tropelías en el continente, que puso el pacto de La Habana en ascuas”. La consecuencia más grave aún fue la aparición de una disidencia armada. Una fuente *off the record* le confirmó al medio virtual *Cuestión Pública* que Iván Márquez —quien fuera el jefe negociador de las FARC en los diálogos de paz con el Gobierno y que reapareció en la madrugada de ayer en un video, tras no saberse de su paradero hace más de un año— efectivamente se alió con Gentil Duarte y los disidentes del Frente #1<sup>42</sup>.

Esta decisión de rearme ha sido rechazada por los líderes del nuevo partido Comunes y la mayoría de la sociedad colombiana. En virtud de lo cual, agravado por el incumplimiento del gobierno se pone la alerta que la Paz en Colombia está en riesgo de ser descarrilada, con el fin de retornar a un escenario de confrontación armada, de múltiples actores, con motivaciones disímiles. Además de la guerrilla del ELN, - que estaba en diálogos de paz con el gobierno anterior, existen diversos grupos armados en Colombia, algunos de ellos con alianzas o al servicio del narcotráfico y la minería ilegal, como las bandas residuales del paramilitarismo, y otros sectores que desde la legalidad usan estas estructuras o su accionar con intereses electorales y militaristas como parece ser la estrategia de sectores de derecha seguidores y aliados del Centro Democrático y del Uribismo quienes basan su estrategia política en el miedo y la desinformación sobre la presunta presencia del castrochavismo y la supuesta entrega del país a las FARC, generando un clima de miedo y zozobra en la población.

En las pasadas elecciones esa fue la estrategia desde el plebiscito por la paz hasta las elecciones presidenciales que conllevo al triunfo fraudulento de Iván

---

de Patricia Linares, presidenta de ese organismo, comunicó el comienzo de un proceso de expulsión de las personas que ahí figuran, entre otros: Iván Luciano Márquez Marín, Hernán Darío Velásquez, Seuxis Pausias Hernández, Henry Castellanos y José Vicente Lesmes; cuyos nombres de guerra corresponden a: Iván Márquez, El Paisa, Jesús Santrich, Romaña y Walter Mendoza. Horas después, la JEP adoptó medidas cautelares y órdenes de captura para todos ellos.

<sup>42</sup> Entrevista del analista Ariel Ávila de la Fundación PARES con el líder guerrillero “Jonnier” del Grupo Gentil Duarte disidencias de las Farc. <https://www.youtube.com/watch?v=kjSznyK6Y8w>

Duque, por hechos de corrupción electoral y alianzas con personas ligadas al narcotráfico caso José Guillermo “Neñe” Hernández<sup>43</sup>, los cuales no han sido investigados, muy a pesar del asesinato de este narco-ganadero muy cercano al uribismo<sup>44</sup>. Un asunto examinado en la opinión pública son los nexos del uribismo y los aliados del presidente Duque con el narcotráfico y el lavado de activos, sin embargo, las investigaciones nunca han logrado resultados judiciales condenatorios porque asesinan a los testigos o por la compra de éstos o de los jueces investigadores, manteniendo en la impunidad las actuaciones de esa élite presuntamente comprometida con la criminalidad.

La justicia transicional se legitima con sus propios avances en el esclarecimiento de la verdad, la apertura de casos judiciales con el fin de procurar justicia y resarcir a las víctimas. La JEP avanza con la apertura de siete macro casos, con la atención a más de 300.000 víctimas, con la recepción de más de 300 informes de las mismas; y se espera que comiencen a dictar sanciones para el próximo año. La Comisión de la Verdad, con los diferentes eventos de diálogos para la reconciliación que han involucrado a distintos actores, y que son muy importantes porque uno de los elementos más relevantes del acuerdo es que las víctimas están en el centro (ONU 2020).

Durante el 2020 avanzó en la toma de 1.260 testimonios recogidos en Colombia y 673 en 20 países del mundo con enfoques diferenciales, para un acumulado de 19.809 personas entrevistadas: 18.783 en Colombia y 1.026 en el exilio, desde 2019. También, se destacaron las actividades de escucha plural que ha desarrollado la Comisión como los Espacios de Escucha con actores y sectores que pueden contribuir a la construcción de un relato social, plural y diverso sobre el conflicto armado. Al igual que los Actos de Reconocimiento sobre los daños e impactos ocasionados con ocasión del conflicto armado interno, amplificando las voces de las víctimas e incluyendo responsables (CEV, 2020). El movimiento sindical concurrió ante la CEV y ante la JEP para presentar sus informes sobre la victimización contra el sindicalismo, que como se mostrará ha afectado a más 15 mil sindicalistas, inclusive con más de 3.500 asesinatos de líderes y activistas sindicales, de acuerdo con los registros del Sistema de Información de Derechos Humanos de la Escuela Nacional Sindical –ENS– y de la Central Unitaria de Trabajadores -CUT<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Ver reportes de prensa <https://www.youtube.com/watch?v=N4TcX0F8tuM>

El caso “El Neñe” Hernández, el ganadero y narco que tiene a Iván Duque frente al escándalo más grande de su gobierno”.

<https://www.infobae.com/america/colombia/2020/03/14/quien-era-el-el-nene-herandez-el-ganadero-y-narco-que-tiene-a-ivan-duque-frente-al-escandalo-mas-grande-de-su-gobierno/>

<sup>44</sup> El narco fue asesinado en Brasil. <https://www.youtube.com/watch?v=Ou9bLxGiHHQ>

<sup>45</sup> GENOCIDIO AL SINDICALISMO. CASO CUT. En reconocimiento a la lucha por la democracia y los derechos humanos. En memoria a los líderes asesinados y perse-

## **10. Panorama de las violaciones a la vida, la libertad y la integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia 2016-2020**

Sin duda, el Acuerdo de Paz es un avance sin precedentes, aún con sus dificultades y desafíos. En medio del turbio panorama actual y la multiplicidad de factores que intervienen, se identifican dos elementos en la coyuntura que canalizan grandes preocupaciones: i) la falta de garantías en materia de derechos humanos empañada por la agudización de la persecución y la violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, y ii) las contradicciones en el enfoque y la política de paz del actual Gobierno, que pese a que manifiesta formalmente, que cumplirá con lo pactado en el acuerdo final, permanentemente actúa y emite señales que van en contravía de la anunciada voluntad. Promueve trabas jurídicas, políticas y económicas que limitan el cumplimiento de los acuerdos y, por tanto, las transformaciones estructurales que con ello se esperan.

Este gobierno le apuesta a un enfoque de paz mínima, sin cambios estructurales en lo económico, social y político, y más grave aún, una paz que no dialoga con el enfoque de derechos humanos. En otras palabras, se desconoce la relación interdependiente que se teje entre la construcción de la paz y las garantías para el cumplimiento de los derechos humanos y las libertades públicas.

Sin embargo, la realidad que se vive en Colombia en este periodo de post acuerdo dista mucho de la correlación entre paz y derechos humanos. Si bien, con la firma del acuerdo final se esperaba un escenario favorable, de acuerdo con el seguimiento realizado por distintas organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos, aún hay muchos pendientes por resolver en esta materia, lo cual suscita grandes preocupaciones, tanto a nivel nacional como internacional.

De manera particular, encienden alarmas las persistentes violaciones a la vida, libertad y la integridad que se cometen contra algunas poblaciones y colectivos que tienen como tarea la defensa de derechos, como las comunidades, el territorio, el medio ambiente, la paz, la democracia, la justicia social y la libertad sindical. Incluso, más allá de la persecución y la violencia, quienes ejercen liderazgos sociales, comunitarios, organizativos

---

guidos. Informe de la Central Unitaria de Trabajadores a la Comisión de la Verdad. ENS-CUT 2020.

Informe de la Central Unitaria de Trabajadores a la Comisión de la Verdad.

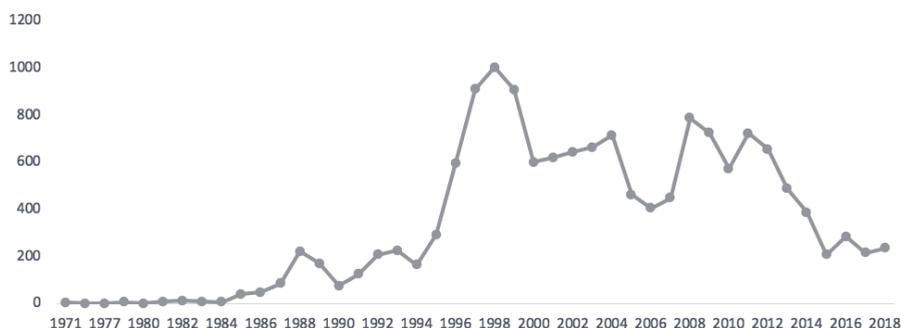
y defienden derechos hoy enfrentan la estigmatización y la ausencia de garantías y de reconocimiento a su aporte, en una coyuntura de apuestas por la construcción de la paz.

## La violencia contra el activismo sindical en Colombia, un obstáculo más para la construcción de la paz

A pesar de la implementación de algunas medidas para superar la violencia antisindical en Colombia, derivadas de recomendaciones y compromisos internacionales, estos hechos persisten, agravados con la práctica de estigmatización contra el sindicalismo, incluso auspiciada por altos funcionarios públicos, lo que expresa una grave violación a los derechos humanos, un obstáculo a la libertad sindical, y por lo tanto al trabajo decente, lo que hace de Colombia un país de alto riesgo para los sindicalistas y los defensores de derechos humanos. La persecución y la violencia contra el sindicalismo son expresiones de la difícil situación de violación a los derechos humanos.

El conflicto armado, la violencia sistemática contra el sindicalismo afectó severamente el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva, y por esa vía impidió la posibilidad de mejorar las condiciones laborales de las y los trabajadores. La caída en el número de afiliados desde la década del noventa coincide, por un lado, con la flexibilización del mercado laboral y con el incremento sostenido en los hechos de violencia, siendo el 2010 el año más crítico.

### Gráfico 1. Periodizaciones de violaciones a la vida, la libertad y la integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia, 1971-2018



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

Entre 1971 y 2018 se registraron **14.992 violaciones a la vida y la integridad de los sindicalistas**, según Sistema de Información de Derechos Humanos de la ENS (Sinderh), de los cuales **13.684 casos de violencia se cometieron contra la Centra Unitaria de Trabajadores - CUT entre los años 1986 y 2018**. De 3.179 sindicalistas asesinados en Colombia, entre 1986 y 2018, 2.840 eran afiliados a sindicatos de la CUT. Es decir, cerca del 90% del total.

A partir de 1994 el ascenso es absolutamente alarmante, constatándose un pico máximo en 1997 como se aprecia en el **Gráfico 1** (pág anterior). En efecto, durante este año se concentraron los mayores hechos de violencia, tomando como base el registro histórico de Sinderh desde 1973. De allí en adelante, el comportamiento fue bastante irregular, con ascensos y descensos, como los picos en el 2003, 2008 y 2011. El incremento de los hechos violentos en el nuevo siglo tuvo como trasfondo, los diálogos de paz con las FARC durante el gobierno del Presidente Pastrana (1999-2002), de acuerdo con Correa y Malagón (2011). Este último fenómeno, según ellos, permitió un gran despliegue del paramilitarismo en el país y la violencia antisindical volvió a incrementarse, contribuyendo a que este tipo de grupo armado instaurara una especie de orden hegemónico en muchas regiones, más allá de los procesos de desmovilización.

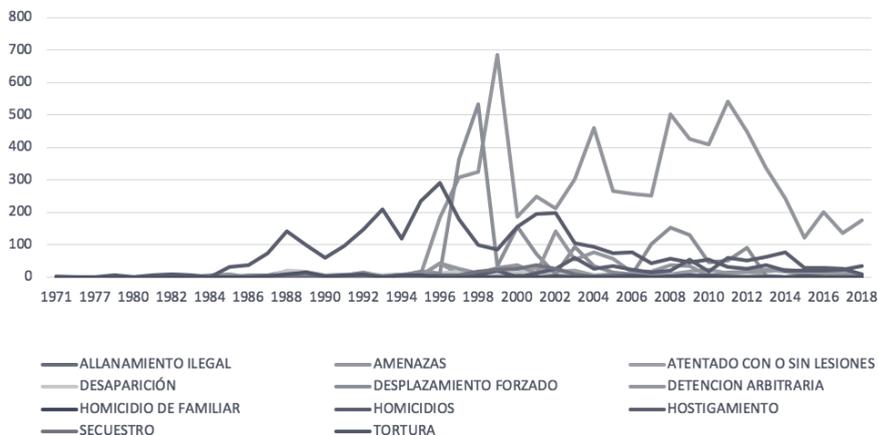
A partir de 1979 se experimentó un primer incremento sostenido de los homicidios contra sindicalistas, como se muestra en el **Gráfico 2** (pág siguiente). De acuerdo con Correa y Malagón (2011)<sup>46</sup>, se presentó un comportamiento regular entre 1979 y 1984, oscilando entre 2 y 7 registros de asesinatos por año (para 1978 no se encontraron registros de asesinatos). De 1984 a 1985 el número de registros de asesinatos se multiplicó por 15, se aumentó en 7 víctimas en el año 1986 y después esta cifra se duplicó en 1987; y volvió a duplicarse en 1988, hasta llegar al primer pico con una cifra de 138 asesinatos registrados. En este primer momento, se consolidaron los asesinatos selectivos a gran escala, que confirmaron la intención de exterminio<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Correa Guillermo y Malagón, Lina (2011) Imperceptiblemente nos encerraron. Exclusión del sindicalismo y lógicas de la violencia antisindical en Colombia, 1979-2010 (Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas y Escuela Nacional Sindical, 2011).

<sup>47</sup> ENS (2020). Violencia antisindical en Colombia entre el exterminio y la violación a la libertad sindical. Informe sobre patrones y contextos explicativos de la violencia antisindical en Colombia. Aporte a la comisión de la verdad.

## Gráfico 2. Periodizaciones de violaciones a la vida, la libertad y la integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia, 1971-2018.



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

La violencia contra el sindicalismo de origen rural, construida sobre pretextos antsubversivos, se convirtió en un objetivo estratégico de los grupos paramilitares.<sup>48</sup> Sin embargo, fue en el quinquenio 1993-1997 cuando se concentró la mayor cantidad de acciones letales contra sindicalistas. Precisamente, desde el quinquenio 1993-1997 en adelante las amenazas se tornaron sistemáticas, experimentando un crecimiento exponencial entre 1996-1997. El máximo pico de homicidios registrados coincide con la consolidación y expansión de las Autodefensas Unidas de Colombia como proyecto armado contrasurgente con presencia nacional.

Antioquia, epicentro del paramilitarismo, ha sido el departamento más peligroso para ejercer la actividad sindical. El total de hechos violentos asciende a 4.701, es casi equivalente a la suma de Valle (1.898 hechos), Santander (1.376) y Cesar (1007), que son los departamentos que le siguen como los más victimizados. Incluso, en casi todas las categorías de violencia antisindical aparece en primer lugar, lo cual pone de relieve un contexto sumamente dramático y explicativo de la sistematicidad. Conjuntamente tomaron fuerza las disputas por la hegemonía territorial y las confrontaciones entre paramilitares, Ejército y guerrillas en el Magdalena Medio y en el Urabá antioqueño.

<sup>48</sup> Guillermo Correa Montoya y Lina Malagón (2011), op. cit.

Otro hecho por resaltar es la expansión de la violencia antisindical observada a lo largo del territorio nacional. Para 1986 los registros de asesinatos se concentraban fundamentalmente en siete departamentos, de los cuales Antioquia resultó ser el de mayor representación, con una participación del 80% en el total nacional. Para el acumulado a 2010 la violencia antisindical registrada se había extendido a 30 departamentos, es decir al 93% del todo el territorio nacional.<sup>49</sup> No obstante, al examinar otros tipos de violencia, como la amenaza y el atentado con o sin lesiones, las diferencias entre Antioquia y Valle del Cauca no son tan marcadas.<sup>50</sup>

Los sindicatos de los sectores de la Educación - servicios comunales y personales; de Agricultura, caza y pesca; así como Minas y canteras, han sido los más afectados por la violencia antisindical. Los sindicatos más afectados han sido la Asociación de Institutores de Antioquia, ADIDA, con 2.616 casos registrados (es el sindicato de maestras/os con mayor cantidad de hechos victimizantes registrados contra mujeres); seguido por SINTRAINAGRO, con un total de 831 casos; y la Unión Sindical Obrera, USO, con 784 casos.<sup>51</sup> en primer lugar, la enorme impunidad en torno a los hechos victimizantes. En este caso, no solamente no existe registro de responsabilidades individuales, sino que, además, ni siquiera se han esclarecido las responsabilidades colectivas en su totalidad. La cifra total correspondiente a no identificado atañe a más de la mitad del total general, lo cual es bastante dramático. En suma, no sólo hay desinformación en cuanto a los autores directos, sino también impunidad absoluta frente a los autores intelectuales y a los beneficiarios de estos asesinatos. En segundo lugar, los paramilitares se constituyen en el actor armado con mayor cantidad de acciones perpetradas contra el movimiento sindical en Colombia.

La letalidad de la violencia antisindical ha disminuido luego del Acuerdo de Paz, sin embargo, se acrecentó la estigmatización contra la actividad sindical, contra los sindicalistas que ejercen su derecho a la libertad sindical, en medio de una coyuntura de tensiones contrapuestas por la construcción de la paz. De un lado se expresan esfuerzos significativos para avanzar y persistir en la implementación del Acuerdo de Paz para alcanzar una paz estable y duradera, mientras de otro lado hay fuerzas opositoras que incumplen lo pactado en el Acuerdo, y están dispuestos a desestabilizar el país por mantener la impunidad y el control del poder político y económico. Si bien, la firma del acuerdo de paz entre las FARC-EP y el Gobierno significó un logro histórico, el balance que se hace sobre la implementación de estos genera alertas por los incumplimientos sistemáticos.

---

<sup>49</sup> Guillermo Correa Montoya y Lina Malagón, Imperceptiblemente nos encerraron. Exclusión del sindicalismo y lógicas de la violencia antisindical en Colombia, 1979-2010 (Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas y Escuela Nacional Sindical, 2011), p. 72.

<sup>50</sup> Fuente: Sistema de Información de Derechos Humanos, Sinderh, ENS.

<sup>51</sup> Fuente: Sistema de Información de Derechos Humanos, Sinderh, ENS.

Adicionalmente, el cambio de gobierno implicó un giro desfavorable a la consolidación de procesos que contribuyen al logro de la paz, pues este presidente persiste en los cuestionamientos a los acuerdos. Además, que los desconoce, impulsa bloqueos jurídicos y políticos, redujo el presupuesto para la ejecución de estos y diseñó un plan de desarrollo que solo le apuesta a una paz mínima. Adicionalmente, la suspensión de los diálogos de paz entre el Gobierno y el ELN, así como la ausencia de garantías para líderes y defensores de derechos humanos se suman a la lista de factores que generan un ambiente adverso para la consecución de una paz completa y para la realización plena, garantía y protección de los derechos humanos, inclusive de la libertad sindical.

En efecto, una de las principales preocupaciones desde la firma del acuerdo de paz es la agudización de la persecución y la violencia contra quienes defienden derechos, ejercen algún liderazgo o activismo social, comunitario y organizativo. Tanto así, que permanentes denuncias a nivel nacional e internacional han rodeado esta situación. Organizaciones y movimientos sociales, plataformas de derechos humanos, la Defensoría del Pueblo y Naciones Unidas han sido algunas de las instancias que se han pronunciado frente a esta crisis humanitaria de DD.HH.

Es necesario precisar que en medio de este panorama la violencia antisindical se mantiene al día, según el seguimiento realizado por la ENS. Desde la firma del acuerdo de paz se han registrado al menos 713 violaciones a la vida, la libertad y la integridad contra sindicalistas, entre ellas 104 homicidios.

## **Las violaciones contra sindicalistas, 2016-2020**

La violencia antisindical en el periodo reciente aún no es un fenómeno superado, pues sigue presentándose una violación permanente a los derechos humanos de los sindicalistas, lo que constituye un grave obstáculo para el ejercicio de la libertad sindical. De igual manera, es muy preocupante la impunidad frente a estos crímenes y las víctimas individuales y colectivas de la violencia antisindical, pues ambas siguen esperando verdad, justicia y reparación integral.

Partiendo de los casos documentados, algunas de las principales características de la violencia antisindical durante los cuatro últimos años son: *i)* la agudización de la violencia contra dirigentes y activistas sindicales; *ii)* la reactivación de la violencia antisindical en lo rural; *iii)* el incremento de la violencia no letal; *iv)* la violencia en medio de escenarios de movilización, negociación colectiva, huelga y denuncia; *v)* el incremento de las acciones contra organizaciones sindicales como colectivo; *vi)* la articulación de la violencia antisindical y la criminalización de la acción sindical; y *vii)* la vio-

lencia antisindical se presenta en medio de un contexto de violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos.

La violencia antisindical es un fenómeno complejo que sigue articulando una serie de dispositivos, latentes y manifiestos, de persecución, intimidación y eliminación física, cuyo propósito sigue siendo disminuir, cooptar y/o exterminar la acción sindical; así lo muestran las 1064 violaciones a la vida, la libertad y la integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia que fueron documentadas entre los años 2016 y 2020.

En medio de este contexto prevalece la violencia no letal, que se expresa principalmente a través de amenazas y hostigamientos. Casi 8 de cada diez violaciones a la vida contra sindicalistas se enmarcan en esta lógica de persecución e intimidación. Otras agresiones con menor número respecto a las demás, pero con implicaciones sumamente graves para la vida de los sindicalistas, son el homicidio, la detención arbitraria, el allanamiento ilegal, el desplazamiento forzado, la desaparición forzada y la tortura. En el transcurso de estos cuatro años, les fue arrebatada la vida a 114 sindicalistas, y se presentaron 62 atentados que buscaban también el exterminio de las víctimas.

**Tabla 1. Violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia, 2016-2020 (diciembre 3)**

Tipo de violación	2016	2017	2018	2019	2020	Total general
Allanamiento ilegal	8	1	1			10
Amenazas	202	137	175	142	82	738
Atentado con o sin lesiones	18	17	10	7	10	62
Desaparición forzada		1	3	1	2	7
Desplazamiento forzado	1	1	2	1		5
Detención arbitraria	5	9			4	18
Homicidios	20	22	34	19	19	114
Hostigamiento	30	27	10	19	14	100
Secuestro				5		5
Tortura	2	1	1	1		5
<b>Total general</b>	<b>286</b>	<b>216</b>	<b>236</b>	<b>195</b>	<b>131</b>	<b>1064</b>

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

Durante el año 2020 se presentaron 131 casos de violaciones a la vida, la libertad e integridad de sindicalistas, siendo el número de amenazas 82, el de homicidios 19, el de hostigamientos 14 y el de atentados 10. Del total violaciones el 7,8% se presentaron contra lideresas sindicales y el 92,2% contra líderes sindicales.

**Tabla 2. Violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia, 2020 (diciembre 3)<sup>52</sup>**

Tipo de violación	Mujeres	Hombres	Total general
Amenazas	7	75	82
Homicidios	-	19	19
Hostigamiento	1	13	14
Atentado con o sin lesiones	1	9	10
Detención arbitraria	1	3	4
Desaparición forzada	-	2	2
Total general	10	121	131

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

### Prevalecen las amenazas

Como parte del mismo fenómeno, pero en otra lógica, la persecución y la amenaza son otras formas de violación a los derechos humanos. Aunque en ocasiones han sido vistas como riesgos menores, es necesario problematizar esa interpretación y tener en cuenta las experiencias de sindicatos que han enfrentado el menoscabo de su acción, la reducción de sus liderazgos y la restricción de su incidencia por causa de estas. Entre 2016 y 2020, los hechos amenazantes y los hostigamientos tuvieron una mayor recurrencia y concentraron alrededor del 78,7% del total de los casos. Este tipo de violencia también genera un ambiente adverso de vulnerabilidad para el ejercicio de la actividad sindical, así como para las agendas sociales y políticas ligadas a la misma.

<sup>52</sup> Las cifras correspondientes al año 2020 son provisionales ya que se encuentran en proceso de recolección, contrastación y validación. Reporte realizado con corte a diciembre 03 de 2020.

## Violaciones a la vida, libertad e integridad, cometidas contra sindicalistas en Colombia según sector económico

La violencia antisindical se expresa de manera diferencial, según los sectores económicos, lo cual tiene que ver con las dinámicas y el contexto propio de cada sector, así como con las diversas formas de contener las reivindicaciones que cada sindicato promueve en su entorno, sus agendas y dinámicas.

El 90,76% de las violaciones a la vida, la libertad y la integridad física cometidas contra sindicalistas en Colombia se ha concentrado en cuatro sectores y algunas de las organizaciones más afectadas han sido FENSUAGRO, la USO, FECODE y la CUT.

Adicional a estos, ANTHOC, SINTRAUNICOL, SINTRAELECOL, ASONAL JUDICIAL, SINTRAEMSDES, SUTIMAC, SINALTRAINAL, SINTRAOFAN, SINTRAEMCALI, SINTRAMIENERGETICA, USTC, SINTRAMUNICIPIO, SINTRAGRÍCOLAS, ASOGRAS Y ASPU hacen parte de los 487 sindicatos afectados por la violencia antisindical en Colombia.

En el cuadro que sigue presentamos la violencia ejercida contra el sindicalismo por sectores económicos del 01 de enero al 30 de noviembre de 2020.

**Tabla 3. Violencia antisindical en sectores económicos  
1 de enero al 30 de noviembre de 2020**

Tipo de violación	Número de casos	%
Educación	44	33,84%
Minas y canteras	31	23,85%
Agricultura, caza y pesca	28	21,54%
Otros servicios comunales y personales	15	11,54%
Empresas municipales y oficiales	5	3,85%
Judicial	1	0,77%
Electricidad, gas y agua	2	1,54%
Ind. manufacturera	2	1,54%
Construcción	1	0,77%
Financiero	1	0,77%
Total general	130	100,00%

Fuente: Sistema de Información de Derechos Humanos, SINDERH.

## **Agenda que se deriva de la implementación de los acuerdos de La Habana con impactos en las relaciones laborales**

### **Trabajo decente en zonas rurales, creación y mejoramiento de su calidad.**

- a) Plan de Acción Laboral –PAL: a través de la formalización en los 5 sectores priorizados: palma, caña de azúcar, puertos, minería y flores.
- b) El memorando de entendimiento entre Colombia y la OIT para la implementación de normas internacionales de trabajo en el agro.
- c) Agenda de las centrales sindicales: la defensa de la tierra y los territorios para la producción agropecuaria del campesinado y el reconocimiento de sus derechos.

### **Protección social, inspección laboral, trabajo infantil, formación para el empleo**

- a) Plan de Acción Laboral –PAL–: Formalización, fomento al empleo.
- b) Misión de OIT: Formalización
- c) OCDE: Potenciar programas y políticas sociales para pobres y vulnerables y mejorar el efecto redistributivo de subsidios de familia.
- d) Centrales Sindicales: Promoción del empleo en condiciones de trabajo decente, política de formalización.

### **Fortalecimiento de la institucionalidad laboral en los 300 municipios priorizados para la implementación de los acuerdos**

- a) Jueces laborales
- b) Inspectores de trabajo
- c) Organizaciones sindicales de trabajadores y empresarios

Las centrales sindicales en especial la CUT ha reclamado al gobierno que cese el exterminio contra los afiliados de la central, y ha exigido al gobierno aplicar medidas eficaces de reparación colectiva, y compromisos de no repetición teniendo en cuenta que, desde el momento de su creación, en el año 1986, ha sido víctima del conflicto armado. Una de las acciones reparadoras debe ser las garantías institucionales y sociales para que cese la estigmatización y la persecución contra los sindicalistas.

## **11. Apoyo de la Comunidad Internacional a la Paz de Colombia**

La implementación del Acuerdo de Paz ha recibido todo el respaldo y apoyo de la comunidad internacional, en especial de la ONU y del Consejo de

Seguridad, quienes cumplen la Misión de Verificación del cumplimiento del Acuerdo. El respaldo más significativo fue el galardón al expresidente Juan Manuel Santos quien recibió el nobel de Paz por haber alcanzado la firma del Acuerdo de Paz. Colombia ha contado con recursos de cooperación internacional para la implementación de los acuerdos, los cuales deben ser manejados con total transparencia.

Los miembros del Consejo de Seguridad en la sesión de enero de 2021<sup>53</sup> “reiteraron su apoyo pleno y unánime al proceso de paz en Colombia, destacando los importantes logros alcanzados en los cuatro años desde la firma del Acuerdo Final de Paz y reconociendo que aún persisten desafíos significativos. Reafirmaron su compromiso de trabajar en estrecha colaboración con Colombia, a medida que avanza hacia un quinto año histórico de consolidación de la paz, para consolidar el progreso hacia la implementación integral del Acuerdo Final de Paz, y acogieron con beneplácito el compromiso continuo de ambas partes con este fin.”

“Los miembros del Consejo de Seguridad reafirmaron su pleno apoyo a los tres componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, acogieron con agrado los avances continuos en el cumplimiento de sus mandatos, que son parte integral del proceso de paz, y destacaron la necesidad de respetar plenamente su independencia y autonomía. Alentaron a todas las partes a cumplir con sus responsabilidades con relación a las víctimas del conflicto contribuyendo plenamente a la verdad y apoyando la labor fundamental de los tres componentes. Acogieron con beneplácito la reciente solicitud del Gobierno de Colombia de que la Misión de Verificación apoye a la Jurisdicción Especial para la Paz en la verificación de la implementación de sus sanciones y se comprometieron a dar a esta pronta consideración”.

“Los miembros del Consejo de Seguridad, **reiteraron su profunda preocupación por las amenazas, ataques y asesinatos persistentes contra líderes comunitarios y sociales, incluidas mujeres lideresas y de comunidades indígenas y afrocolombianas, así como aquellos que sufrieron ex miembros de las FARC -EP** quienes dejaron las armas como participantes en el proceso de paz, subrayaron que esta sigue siendo la mayor amenaza para la implementación del Acuerdo Final de Paz”.

Sin embargo, se escuchan voces de alerta y llamados de atención cada vez más fuertes hacia el gobierno colombiano, para cumpla los acuerdos de paz y tome medidas eficaces para evitar y detener el ciclo de violencia contra los líderes social y defensores de derechos humanos, los reclamantes de tierras y los excombatientes firmantes de la paz.

---

<sup>53</sup> Consejo de Seguridad de la ONU. <https://colombia.unmissions.org/comunicado-de-prensa-del-consejo-de-seguridad-sobre-colombia-3>

Por su parte algunos miembros de la Cámara de los Lores, en el Parlamento Británico, cuestionaron reiteradamente la labor del presidente Iván Duque en la implementación del acuerdo de paz firmado en 2016 entre la ex guerrilla de las FARC y el Gobierno colombiano. También se criticó al ex fiscal Néstor Humberto Martínez por el presunto entrampamiento de la Fiscalía a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en el caso Santrich.

La Baronesa Blower, quien convocó el debate, afirmó que “el reciente reportaje que revela detalles de una operación clandestina de la Fiscalía General aparentemente diseñada para atrapar a los negociadores de las FARC y socavar el proceso de paz, es alarmante.

De igual forma el eurodiputado Miguel Urbán pidió **declarar urgencia de Derechos Humanos en Colombia** mientras se manifestaba en contra del ‘asesinato sistemático de excombatientes, líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia. El eurodiputado hizo parte de los diputados del Parlamento Europeo que escucharon a los titulares de las entidades colombianas, Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y la Comisión de la Verdad (órganos de la justicia transicional en Colombia), además del alto consejero presidencial para la estabilización y la consolidación, Emilio Archila, y a los miembros del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR), una organización de la sociedad civil. Los representantes colombianos presentaron los avances y retos de la implementación del Acuerdo de Paz firmado con las FARC en 2016.

El eurodiputado condenó los centenares de asesinatos de defensores y defensoras de derechos humanos, de activistas sociales y de exguerrilleros que se dan en Colombia. Manifestó que la construcción de la paz pasa por proteger de manera efectiva a estas personas”, dijo Urbán en el video publicado en Twitter.

Urbán afirmó que las propuestas realizadas por ponentes y por compañeros de esta comisión coinciden en que la situación en Colombia es suficientemente urgente para proponer una urgencia de derechos humanos en el próximo pleno del Parlamento Europeo. “Reitero todo mi apoyo a quienes en Colombia apuestan por la construcción de un país en paz, porque siempre nos tendrán a su lado justamente en esa lucha”. El eurodiputado enfocó su especial interés sobre los avances del caso 004 y el tema de las tierras y empresas bananeras.

## Objetivos de Desarrollo Sostenible Colombia ODS: 2019–2020

Colombia registra una reducción formal de la pobreza más debido a corrección estadística, al incluir los subsidios que recibe la población más pobre como mayor ingreso, pero que no obedece a una política distributiva del ingreso vía ingresos laborales o de otras rentas, debido a la precarización del mercado laboral. Es decir, la reducción de la pobreza son paliativos a cargo del Estado y no un resultado del modelo de desarrollo imperante en éste país de corte extractivista, rentístico y financierista, con una fuerte tendencia a la desindustrialización y una economía permeada por el narcotráfico, pero sin una política eficaz de lucha contra las drogas ni de sustitución de cultivos de manera voluntaria con el concurso de los campesinos.

### 1. Reducir la pobreza

Estimaciones oficiales indican que para 2002, la proporción de la población por debajo de la línea de pobreza monetaria era 49,7% y para 2018 se había reducido a 27%, además según el DANE el índice de GINI del ingreso per cápita era de 0,573 en 2002 y de 0,517 en 2018 (PNUD 2019), no obstante, Colombia sigue siendo uno de los países más desiguales del mundo. Entre 2017 y 2018, 190.000 personas se clasificaron en pobreza monetaria y 26.000 personas salieron de la pobreza extrema (DANE 2019), pero según la OCDE, Colombia necesitaría 11 generaciones para salir de la pobreza (ENS 2018)<sup>54</sup>. Para ese año y hasta 2019 Colombia lideraba junto con Bolivia los países con mayores índices de pobreza extrema<sup>55</sup> del continente con 14,7 y 10,8% respectivamente (ENS 2018).

Sin embargo, si se analiza la última década que entre los años 2010 y 2017 según las cifras oficiales 3,5 millones de personas salieron de la pobreza en Colombia (1,3 millones del área rural y 2,2 millones en las zonas urbanas); se puede ver que a partir precisamente de 2016, se dio un estancamiento en la reducción de la pobreza especialmente por la falta de dinamismo en la generación de empleo, reducción que según PNUD fue de 1,6 millones entre 2014 y 2016, (PNUD 2019) la cual también se debió a las políticas económicas que fueron precarizando el empleo existente y afectando la economía familiar, a lo que se sumó la incertidumbre de la economía internacional por la reducción de

<sup>54</sup> Informe sobre Trabajo Decente 2019; Escuela Nacional Sindical (ENS) Octubre de 2019; recuperado de: <https://www.ens.org.co/lee-y-aprende/xii-informe-nacional-de-trabajo-decente-2019/>

<sup>55</sup> Es decir los que viven con US\$1 o menos al día o US\$52 al año según la CEPAL.

los precios del petróleo y la guerra Comercial entre Estados Unidos y China que impactaron también la economía del país entre 2018 y 2019 de manera que muchas familias en vez de ascender hacia mejores condiciones de vida, descendían cada vez más a situaciones de pobreza y pobreza extrema (DANE 2019).

Para el año 2019 el país registró un crecimiento económico de 3,3 %, sin embargo siguiendo la tendencia de la caída en el empleo que ya venía desde 2016 y este año el desempleo volvió a dos cifras, cerrando con un 10,5 % respecto del 9,7 % de 2018, sectores que en el pasado se reconocían por su dinamismo y contribución al empleo como la industria y la construcción tuvieron comportamientos débiles en ese año, lo que impactó mucho más la generación de empleo<sup>56</sup> (Guevara 2021).

Para 2021 el valor de la línea de pobreza a nivel nacional fue de \$327.674, que equivale a un crecimiento de 3,4% respecto a la línea de 2018 ubicada en \$316.815. De acuerdo con lo anterior, si un hogar está compuesto por 4 personas, será clasificado como pobre si el ingreso total del hogar está por debajo de \$1.310.696. Si la familia vive en las cabeceras este valor es de \$1.446.296; si vive en los centros poblados y rural disperso es de \$843.876; si vive en las trece ciudades y áreas metropolitanas es de \$ 1.602.792 y si vive en otras cabeceras es de \$1.222.460. El porcentaje de personas clasificadas como pobres respecto al total de la población nacional fue 35,7%. En las cabeceras esta proporción fue 32,3% en los centros poblados y rural disperso 47,5%, así, la incidencia de la pobreza en los centros poblados y rural disperso equivale a 1,5 veces la incidencia en las cabeceras. La Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) permite desagregar la información de pobreza monetaria para 23 ciudades capitales. En 2019, las ciudades que experimentaron el mayor aumento en su incidencia de la pobreza monetaria fueron Sincelejo, donde pasó de 30,5% a 36,5% y Cúcuta A.M, donde la pobreza monetaria aumentó de 41,0% a 45,5%. Las ciudades que sobresalieron por la reducción de la pobreza monetaria fueron Pasto, donde decreció de 40,3% a 36,5%, y Quibdó, donde cayó de 63,8% a 60,9%. (DANE 2020).

Sin embargo, aún en ese contexto, se observó una reducción de la pobreza multidimensional de 19,1 a 17,5, lo que significa que entre el 2018 y el 2019 cerca de 615.000 personas salieron de la pobreza<sup>57</sup>. Durante 2020 uno de los indicadores clave de la meta de reducción de la pobreza como es la que tiene que ver con la porción del quintil más pobre cubierto por programas sociales estuvo en 81,35% con un leve aumento con relación a 2018.

<sup>56</sup> Guevara Diego; La economía colombiana en 2021–2021 una tragedia que no concluye; Razón Publica, Revista Virtual, Enero 11 de 2021, Bogotá. Tomado de: <https://razonpublica.com/la-economia-colombiana-2020-2021-una-tragedia-no-concluye/>

<sup>57</sup> DANE; Boletín Técnico Pobreza Multidimensional en Colombia 2018; Bogotá DC; 3 de Mayo de 2019. Tomado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_multidimensional\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_multidimensional_18.pdf)

Para el año 2020 se tenían expectativas en cuanto al mejoramiento de la economía y el empleo, pero debido a la pandemia del Covid 19 y las medidas que tomo el gobierno para enfrentarla, la situación se acabó de profundizar con una caída en la demanda y el declive que ya venía en muchos de los indicadores económicos más importantes, si bien durante el primer trimestre hubo un crecimiento positivo seguramente jalonado por las compras estacionales y los consumos de las familias durante los meses de enero y febrero, con el inicio de la cuarentena y con solo dos semanas de confinamiento el crecimiento cayo del 3,3 del año anterior a apenas un 1,1% , y para el segundo trimestre del año continuo con esta caída en los indicadores económicos y el empleo en lo que se ha visibilizado por los medios como una de las peores cifras en la historia económica del país, un decrecimiento del 15,7%.

Las restricciones se levantaron parcialmente, durante el tercer trimestre, entre los meses de julio y septiembre, sin embargo la economía no arrancó, sino que mantuvo la tendencia decreciente con un -9 %, la situación de la economía y la cuarentena obligatoria hicieron que muchas pequeñas empresas y negocios cerraran definitivamente en todo el país, para el cuarto semestre del año 2020, las cifras económicas y el empleo presentaron leves mejorías, jalonados por la temporada decembrina y la disminución parcial de las restricciones.

Ante esta situación el gobierno adoptó las medidas de confinamiento y emergencia sanitaria, declara el estado de emergencia de manera que pueda tener disponibilidad presupuestal para llevar a cabo las medidas que va tomar e inicia un conjunto de decisiones, resoluciones y decretos destinados a paliar la crisis que va aumentando a medida que van aumentando los contagios y las muertes por Covid 19, pasando de un número de contagios de 13 personas en marzo a 818.203, a la actualidad (con 123.817 casos activos a la fecha).(OMS 2020).

Si bien las ayudas se enfocaron en las poblaciones más vulnerables y se ofrecieron programas como el de Ingreso Solidario, otros grupos poblacionales quedaron desprotegidos, muchos de ellos obligados a vivir del rebusque o de los pequeños negocios informales, otros simplemente quedaron por fuera, en cuanto al empleo formal, las respuestas de los subsidios a la nómina fueron demorados y poco eficaces, pues al parecer no era muy atractivo para los gerentes endeudarse en plena incertidumbre por la pandemia, las soluciones basadas en el sistema financiero no dieron los resultados esperados y por el contrario hubieron muchas críticas relacionadas con el manejo que los bancos hicieron de los recursos del gobierno y del hecho mismo de que el gobierno pusiera los recursos para salir de la crisis en el sector financiero, permitiendo la usura y la especulación en los recursos públicos en un momento tan delicado como este.

El impacto del COVID 19 sobre la población y sobre el estado como responsable de la garantía de derechos, puso a prueba precisamente los sistemas de salud y protección del país, los cuales desde los años 90s y a partir de medidas tan nefastamente recordadas por la población como la ley 100 se han venido privatizando y precarizando cada vez más, con el beneplácito del gobierno. Sin embargo, la misma situación de pandemia ha hecho que necesariamente se deban tomar medidas y ampliar las capacidades de atención y acceso a la salud, aunque no es seguro que estas se mantengan en el tiempo, por lo menos en una parte de la ciudadanía y otros actores de la sociedad, se evidencie una mayor conciencia de la necesidad de unos servicios de salud adecuados y con suficiente cobertura.

De esta manera, una de las metas fundamentales para la reducción de la pobreza como es el mejoramiento de los sistemas de protección social, lejos de cumplirse sigue siendo una de las grandes limitantes en un país con altos índices de informalidad y pobreza, el esquema de manejo privado de la salud ha mostrado que como en todo negocio las ganancias son lo más importante aún por encima de la vida humana.

En estas condiciones es muy difícil hablar de verdaderos avances en las metas relacionadas con la reducción de la pobreza, inclusive para lograr su reducción al 50% en el 2030, por el contrario, el proceso de recuperación de la economía puede ser lento y depende en todo caso de como continúe la pandemia global y de la gestión que de ella haga el gobierno nacional.

La pandemia del Covid-19 ha pasado a engrosar la lista de los hechos denominados “cisnes negros” (Taleb, 2008). Eventos inesperados y de gran impacto que la gran mayoría no se imaginaba que podían suceder, y que en el caso del covid-19 resulta ser el hecho directamente responsable de la tragedia que han padecido millones de personas en el mundo, de la pérdida de seres queridos, así como el causante de la pérdida de empleos y el cierre de empresas como consecuencia del cierre inédito de la economía<sup>58</sup>.

## 2. Reducción del hambre

Durante las dos últimas décadas se ha visto particularmente la crisis del agro colombiano como no se había visto antes, la apuesta de los sucesivos gobiernos por el modelo neoliberal y los efectos de los tratados de libre comercio han tenido sobre el campo así como la consecutiva historia de violencia de más de medio siglo, muestran los grandes daños que ha sufrido este sector

---

<sup>58</sup> Orgulloso, Alberto y Guevara, Camilo (2020). Efectos de la crisis del Covid19 en el trabajo: hacia un plan de transición por la reconstrucción y el empleo decente. Revista Cultura y Trabajo 95 ENS.

económico y cultural del país, afectando también la soberanía alimentaria y las posibilidades nutricionales de los colombianos.

A nivel de políticas públicas el CONPES 113 promueve la garantía del derecho a la alimentación para todos, debido a que está “directamente asociada con la libertad y con el disfrute de los demás derechos humanos; el hambre constituye un atentado para dicha libertad”. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012-2019, ordena y regula la política alimentaria y reconoce que el hambre es una forma de expresión y perpetuación de las inequidades presentes en Colombia.<sup>59</sup>

Según datos oficiales arrojados por la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN) del año 2015, el 54% de las familias presentaban inseguridad alimentaria, mientras el 56,1% de la población adulta y el 24,4% de la población infantil (5 a 12 años) tienen sobrepeso u obesidad<sup>60</sup>, sin embargo el nivel de hambre en Colombia es inferior al de toda la región, pues el 4,8 por ciento de la población ( 2,4 millones de personas) sufre subalimentación, mientras que en Latinoamérica y el Caribe la incidencia es de 6,5 por ciento y en Suramérica, 5,4 por ciento, en este sentido Prosperidad Social ha destacado en diferentes medios de comunicación que si se comparan los periodos 2004-2006 y 2016-2018, se encuentra una disminución de 2'000.000 de subalimentados. Según el Ministerio de Salud, en Colombia para el año 2019 la prevalencia de retraso en talla es de 13,2% y de desnutrición aguda es del 0,9%, se estima que hasta el 10% de la mortalidad infantil se atribuye a la desnutrición,<sup>31</sup> mientras que, las defunciones por desnutrición en Colombia para el adulto mayor fueron del 0,5% del total de muertes, la meta fundamental que se ha puesto el país en cuanto a la reducción del hambre es lograr que en 2030 la tasa de muertes por desnutrición infantil sea de 5 por cada 100.000 niños menores de cinco años.(Narváez Pérez 2020).

La crisis desencadenada por la pandemia del Covid 19 así como las medidas tomadas por el gobierno nacional tienen un fuerte impacto en la producción y el acceso a alimentos, esta situación no solo ha visibilizado sino que además ha aumentado todas las inequidades y desequilibrios económicos y sociales del país y en el caso de la meta de la reducción del hambre esta posiblemente también se vea afectada y se pierdan los avances que se habían

<sup>59</sup> Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012–2019; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Gobierno Nacional de Colombia; Agosto de 2020. Tomado de: <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/pnsan.pdf>

<sup>60</sup> POLÍTICAS, HAMBRE Y COVID-19 Ana María Narváez Olaya y Randy Gustavo Pérez Serrano Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Editorial Dejusticia, Santa fe de Bogotá; Julio de 2020, pagina 3. tomado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/07/DMAA-5-Narva%CC%81ezPe%CC%81rez-1.pdf>

tenido durante los últimos años, con efectos en el mediano y largo plazo en casi todos los sectores sociales.

En 2020, de acuerdo con el censo de población realizado por el DANE en 2018, hay 4.715.109 niñas y niños entre 0 y 5 años (incluyendo hasta 5 años, 11 meses y 30 días) de edad, esto es el 9,4 % de la población total, mientras que las proyecciones del anterior censo poblacional referían un total de 5.230.9574, indicando una disminución significativa, que corresponde a tener aproximadamente 11 % menos niñas y niños en el país, los departamentos con más hogares en pobreza multidimensional con niñas y niños de la primera infancia son: La Guajira (58,1 %), Guainía (51,4 %), Chocó (47,2 %), Vichada (43,9 %), Magdalena (41,4 %), Sucre (40,7 %) y Cesar (40,3 %).<sup>61</sup> (DANE 2018).

Durante 2020 se reportaron 4.695 niños menores de 5 años en estado de desnutrición crónica, cuyas procedencias coinciden con zonas fronterizas, asentamientos étnico-raciales y de personas migrantes,<sup>62</sup> igualmente en el informe sobre sostenibilidad y medio ambiente ONU señala que para este año en el Pacífico predomina la proporción de personas que no consumen alguna de las tres comidas básicas, uno o más días a la semana además de críticas cifras de mortalidad infantil, en pueblos indígenas y comunidades afro que están directamente relacionadas con bajo peso al nacer y desnutrición y que se han incrementado por la situación de pandemia (INS 2020).

Sin duda es necesario que exista un nuevo modelo o pacto diferente al neoliberalismo que pueda ayudar a salvar la soberanía alimentaria del país y retomar la senda de la reforma rural como una necesidad, no solo para la paz, sino también para mejorar la economía de los hogares y por tanto las posibilidades de una mejor alimentación, en este sentido cobra gran trascendencia las políticas y programas orientados a la transformación estructural inclusiva de los pequeños productores, campesinos y grupos más vulnerables; la producción de alimentos para el autoconsumo y la creación de ambientes alimentarios saludables y sostenibles así como la protección de la economía popular entre otras, que ayuden a cumplir este objetivo, pero en este sentido la limitación viene precisamente porque el gobierno sigue insistiendo en el mismo modelo aunque en la práctica y según la experiencia internacional, cada vez está más obsoleto.

<sup>61</sup> DANE; Boletín Técnico Pobreza Multidimensional en Colombia; Año 2018; Bogotá DC; 3 de mayo de 2019; Tomado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_multidimensional\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_multidimensional_18.pdf)

<sup>62</sup> Instituto Nacional de Salud de Colombia. Boletín epidemiológico, semana 20, del 10 al 16 de mayo de 2020 (INS, 2020). Tomado de: [https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2021\\_Boletin\\_epidemiologico\\_semana\\_2.pdf](https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2021_Boletin_epidemiologico_semana_2.pdf)

La pandemia del Covid y sus efectos, así como los problemas climáticos y la situación geopolítica entre China y Estados Unidos son aspectos que condicionan y determinan los costos y la disponibilidad de alimentos a mediano y largo plazo lo que finalmente terminara impactando las familias y los integrantes más vulnerables al interior de ellas, esto implica que se deben tomar medidas desde ya que eviten una mayor afectación y sobre todo hacer reformas económicas estructurales que impidan la pérdida de soberanía alimentaria del país, de no tomarse a tiempo estas medidas es posible que el país retroceda nuevamente a cifras de hace 10 años en términos de reducción del hambre.

### **3. Trabajo decente, crecimiento económico y enfoque de género**

El trabajo decente depende del modelo de desarrollo, de crecimiento económico, de la calidad de las políticas públicas y del diseño institucional.

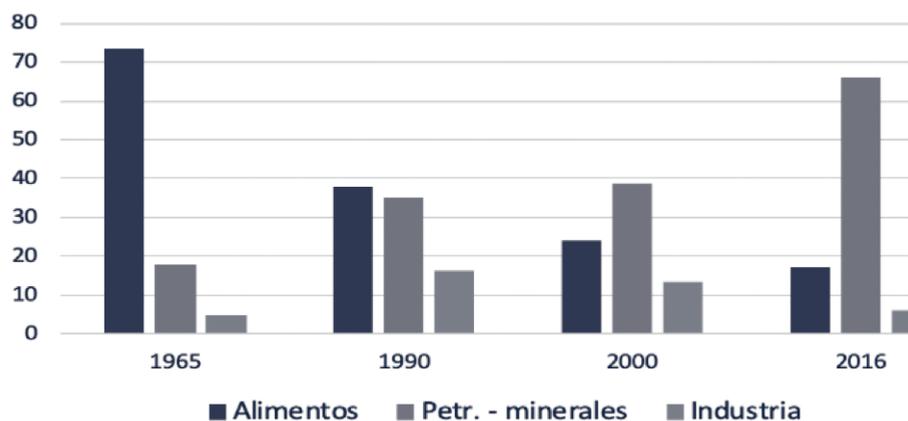
La desindustrialización -y el síndrome holandés— fue inducida por un cambio radical en la política económica y modelo de desarrollo, en especial en su agenda ISI (industrialización por sustitución de importaciones). Básicamente, fue el resultado de un drástico proceso de liberalización comercial y financiera, en un contexto de rápido cambio institucional, que llevó a una abrupta reversión de su proceso de industrialización (previamente liderado por el Estado). Lo que se llamó “desindustrialización prematura” en el sentido de que se obstruyó la transición de los procesos de industrialización hacia una industrialización más madura, es decir, más auto sostenida (Palma, José Gabriel, 2019).

Según Dani Rodrik (2016) y José Palma (2019) existe un amplio patrón de “desindustrialización prematura” en los países de América Latina y el Caribe, además de heterogeneidad entre ellos. De conformidad con sus niveles de desarrollo, las economías de América Latina y el Caribe se encuentran en distintas etapas de la desindustrialización (Beylis, G. al et. 2020), lo que afecta la generación de empleo formal y la participación en el volumen global de la ocupación. Esta tendencia explica por qué el volumen de empleo formal decente se viene reduciendo, debido a que los demás sectores de la economía no generan empleo formal y cuando lo generan es de características precarias, con déficit de trabajo decente.

De acuerdo con un informe de Jorge Iván González<sup>63</sup>, para la Misión Alternativa de Empleo, la participación porcentual en el total de las exportaciones, 1965, 1990, 2000 y 2016 (Figura 1) muestra que entre finales de los 60s

<sup>63</sup> González, Jorge Iván (2020). La economía extractiva no genera empleo. Propuesta para la misión alternativa de empleo. Documento.

y hasta los 80s permitió que la participación de los bienes industriales en el total de las exportaciones pasara de 4,7% en 1965 a 16,4% en 1990. Con el modelo de apertura económica el panorama cambió de manera sustantiva a partir de 1990, en el 2016 la participación de la industria se redujo al 6,2%, y el peso del petróleo y de los minerales pasó de 34,9% en 1990 a 6,3% en el 2016, y la vez disminuyó la dependencia de la exportación de alimentos, que pasó del 73,4% al 37,9%.



Año	Alimentos	Petr. minerales	Industria	Otros	Total
1965	73,4	17,7	4,7	4,2	100
1990	37,9	34,9	16,4	10,8	100
2000	24,0	38,7	13,5	23,8	100
2016	16,9	66,3	6,2	10,6	100

Fuente: Center for International Development at Harvard University (2017) y González (2020)

Para atender este tipo de crisis se necesita un marco de analítico heterodoxo y medidas excepcionales y debidamente coordinadas, de alcance global y regional, para reconstruir la economía, promover una reconversión productiva y una mayor inclusión socioeconómica. La terapia económica frente a los efectos de la pandemia no puede ser más neoliberalismo, que sólo busca reducción de costos laborales y mayor flexibilidad de los mercados con apertura total de la economía. Por el contrario, se requieren cambios de política

económica, y más aún en el modelo de desarrollo, para encontrar una nueva senda de desarrollo humano e incluyente para nuestro país, con un papel más activo del Estado social y regulador<sup>64</sup>.

Si bien en el Plan Nacional de Desarrollo se introduce el trabajo decente como uno de sus pilares, y se plantea la aspiración de que “Colombia se constituya en 2022 en una sociedad caracterizada por el trabajo decente, donde se garantice el empleo productivo, la protección social, el respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo” (PND 2018-2022) no se encuentra, una estrategia clara sobre la consecución de los componentes fundamentales del trabajo decente según la OIT<sup>65</sup>.

Por el contrario, entre lo formal y lo real dista mucho lo que el gobierno promueve en el campo laboral profundizando el modelo neoliberal, la flexibilización y la precarización laboral a través de normas y políticas públicas impone una reforma laboral de facto desde el gobierno del presidente Duque, con la cual se permite el trabajo por horas o por días y con salarios inferiores al salario mínimo legal. Además, se establece una reforma pensional bajo la modalidad de “seguridad social integral” que busca crear un sistema paralelo al que ya existe, mediante la afiliación de las personas con ingresos y contratos por debajo del salario mínimo. En ambos casos lo que se busca es precisamente reducir los costos para las empresas y trasladarlo como aporte de los trabajadores y subsidios para esta población a través del pago integral por horas, donde ellos asuman el pago de su seguridad social. De esta forma se desmonta el sistema contributivo de las pensiones para este grupo poblacional y se convierte en un esquema de ahorro programado como el actual sistema Beneficios Económicos Periódicos -BEPS, lo cual dista mucho de lo que debe ser el trabajo decente, el piso mínimo de protección y un sistema de seguridad social con dignidad para los trabajadores. A la vez con la modalidad del “micro seguro inclusivo”, se amparan los riesgos por fuera del sistema de riesgos laborales que aplica para los demás trabajadores, y se le concede un negocio financiero a los bancos y aseguradores.

En el caso de las mujeres y el enfoque de género, las propuestas para fomentar el empleo están relacionadas con el impulso del teletrabajo, el trabajo en casa, de las plataformas de trabajo por internet o de ventas por catálogo y los emprendimientos culturales, tecnológicos o creativos lo cual va en el mismo sentido del enfoque de la llamada “economía naranja”, además de

---

<sup>64</sup> González, Jorge Iván (2020).

<sup>65</sup> Creación de empleo; Derechos en el trabajo: garantía de derechos laborales; Protección social y seguridad social y diálogo social: cooperación entre gobiernos, empresariado y organizaciones sindicales para llegar a acuerdos en materia normativa y de políticas de promoción del trabajo decente. El pilar transversal es el de igualdad de género y lucha contra la discriminación (Somavía Juan, OIT, 2014).

las labores de la economía del cuidado con predominancia del trabajo femenino. Los riesgos a la autonomía económica de las mujeres, que de entrada deja por fuera al 47,2% de las mujeres que habitan las zonas rurales del país con un porcentaje de escolaridad de -5.4 años y donde el 62 % de jóvenes de las zonas rurales no se matriculan en la educación media (Cedaw 2019).

La pandemia del COVID-19 ha demostrado que, con demasiada frecuencia, quienes más aportan a la solución de problemas de esta inmensa crisis son los que finalmente más asumen sus costos. Este es el caso de la pequeña agricultura y del sector rural en general cuya contribución a la seguridad alimentaria del país, pero específicamente a la de las ciudades, no se ha visto compensada con el apoyo estatal que se requeriría. Adicionalmente, la pandemia se ha considerado como un problema fundamentalmente urbano y hasta hoy no se conoce ni el impacto real en el campo en términos de la salud de sus habitantes, ni las necesidades de dotación de este sistema en caso en que aumenten los contagios. Se da por hecho que como ha sucedido hasta ahora, no es esta parte del país la que debe figurar entre las grandes prioridades nacionales (López, 2020)<sup>66</sup>.

En el 2019 a un año de la aplicación de este modelo y del inicio del gobierno del presidente Duque, ya se veían los resultados en cuanto al empleo cuando el DANE en su balance hablaba precisamente de la destrucción de un millón de puestos de trabajo y para el mes de enero de 2019 la cifra llegó a 12,8% la más alta desde 2011, y en el 2018 con una cifra del 9,7 %, igualmente con una caída de la oferta y la demanda laboral en las grandes ciudades y un desempleo rural en aumento del 9,7 % y una informalidad de más del 87% para áreas rurales (BanRepública, 2019).

Siguiendo la misma tendencia para febrero de 2020, un mes antes de la declaración de la emergencia sanitaria, la tasa de desempleo en el país estaba en 12,2% la tasa global de participación era 63,2% y la tasa de ocupación de 55,5%. Con ello la población desocupada ascendió a 3 millones de personas con un aumento de 101 mil personas (3,4%) con relación a 2019, la tasa de desempleo de los hombres fue de 9,0% y la de las mujeres, 16,5%. En febrero de 2019, estas tasas fueron 9,2% y 15,2%, respectivamente. con una leve mejoría (0,7) en las áreas urbanas con respecto al año anterior, muy seguramente explicable por el inicio de clases (sector profesional y técnico) y por las contrataciones de los nuevos alcaldes (administración pública) que fueron los sectores que jalonaron esta leve mejoría, pero al contrario en las áreas rurales este tuvo una desmejora del 2,7% tendencia que igualmente venía en crecimiento desde el año anterior y la cual pudo estar causada por el pobre desempeño del sector agropecuario y las enfermedades que

---

<sup>66</sup> López, Cecilia (2020). Reflexiones: lo rural en la pandemia.

afectaron la producción en el sector de la ganadería según el DANE. Cabría aquí preguntarse si también influyó la llegada de la violencia nuevamente a muchas regiones del país y especialmente en las áreas rurales ante la falta de compromiso y el poco apoyo del gobierno al Acuerdo de Paz.

Toda esta antesala, para decir que ya antes de la pandemia, las cifras del empleo venían cayendo aceleradamente posiblemente por las políticas económicas del gobierno de corte neoliberal que han venido acabando con la base productiva y con el campo colombiano con su modelo minero extractivista y el impulso a unos sectores como el financiero, energético y de “economía naranja” que no generan el desarrollo ni el número de empleos de calidad que el país necesita, situación que ha evidenciado la alta precariedad del empleo por la alta informalidad y el empleo cuenta propia.

El crecimiento económico colombiano de largo plazo es en promedio del 4%, por debajo de los mejores resultados de economías emergentes y muy lejos de las expectativas de un país en desarrollo. En los últimos veinte años ese crecimiento ha sido volátil y por debajo del promedio, la razón de ese bajo desempeño es la persistencia en el modelo primario exportador, concentrado en una canasta limitada de pocos productos mineros energéticos y agrícolas, petróleo, carbón y café, sin mayor esfuerzo de diversificación ni de incorporación de valor agregado. Ese modelo entró en fase de agotamiento frente a la crisis climática y la necesidad de sustituir combustibles fósiles y alimentos ultra procesados por energías alternativas y alimentos saludables<sup>67</sup>.

Durante el COVID-19 el sector rural ha jugado un papel fundamental que permitió desde el inicio de la pandemia que las zonas urbanas del país no se vieran enfrentadas a una disminución de la oferta de alimentos, especialmente perecederos. Más aún, en el transcurso de esta se ha hecho cada vez más evidente que esta dinámica no se ha detenido y hoy el sector rural junto con el financiero e inmobiliario son los únicos con crecimientos positivos. Al observar el comportamiento de los sectores económicos en Colombia durante el tercer trimestre de 2020, aquellos que registraron tasas de crecimiento positivas fueron la agricultura, 1.5%, las actividades financieras, 1.5%, y las actividades inmobiliarias, 1.8%. A su vez, los sectores que decrecieron más fueron el de actividades artísticas con una caída de -29.7%, construcción, -26.2%, comercio con una disminución de 20.1% y la minería con un descenso de 19.1%<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Bonilla, Ricardo (2020). La urgencia de recuperar la demanda en la economía con trabajo decente. Documento de trabajo. ENS.

<sup>68</sup> López, Cecilia (2020). Reflexiones: lo rural en la pandemia.

En 2020, a nivel macroeconómico las medidas más importantes tuvieron que ver con los movimientos presupuestales y del gasto público, para poder enfrentar la crisis, la declaración del estado de emergencia le permitió inicialmente tomar recursos por 18,35 billones de pesos del fondo nacional de regalías y del presupuesto general de la nación, para pasarlos al ministerio de hacienda y poder usarlos en los giros y programas tradicionales como familias en acción, jóvenes en acción, adulto mayor, Colombia Joven, entre otros, además de un préstamo con el Banco Mundial cuyo desembolso fue en el mes de abril por US\$ 250 millones, estos recursos además de financiar los gastos del estado durante la pandemia, fueron destinados para créditos y entregadas a los bancos para ser manejados por ellos con el respaldo desde el gobierno del Fondo Nacional de Garantías, se trata de “70 billones de pesos en créditos para distintos sectores de la economía y para “proteger el empleo” y \$20 billones serán destinados a la micro, pequeña y mediana empresa”(ENS 2020).

El hecho de haber entregado los recursos directamente a los bancos para ser administrados por ellos generó bastantes críticas y se interpretó como un interés del gobierno por salvar prioritariamente ese sector, y permitirle que sacaran provecho de la crisis, dado que es el sector que más genera ganancias en el país (13,1 billones en 2019), inclusive durante la pandemia. El sistema financiero registró ganancias por unos \$24,25 billones a septiembre de 2020. De acuerdo con el informe de Actualidad del sistema financiero colombiano, publicado por la Superintendencia Financiera. Mientras, otros sectores que son más vitales en términos de empleo y de productividad no recibieron ningún apoyo directo del gobierno o muy poco, y se les sitúa a la deriva de los vaivenes de la crisis de la economía nacional y mundial. Igualmente se ha convertido en una crítica permanente para el gobierno la queja de las personas que hacen parte de los sectores más afectados (precisamente por la negativa de los bancos a entregarles recursos precisamente por su condición de quiebra económica, tal como ocurrió con las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), quienes si bien recibieron alivio parciales fueron presionadas a endeudarse con el sistema financiero privado, quien recibió toda la liquidez a bajo costo del Estado, con la reducción de tasas de interés del Banco de la República, pero la banca privada mantuvo muy altas las tasas para el público o bajaron muy poco, incluyendo el crédito de consumo y la renegociación de deudas.

Con relación a los empleadores la oferta institucional se enfocó en el apoyo al pago de nómina, los créditos para pequeña y mediana empresa y las exenciones tributarias y de pago de arrendamientos durante el periodo de duración de la pandemia, además de establecer límites en cuanto a los despidos y los abusos laborales con motivo de la pandemia, igualmente ordenó

el acompañamiento por parte de las ARL y el establecimiento de protocolos para la reactivación según los sectores económicos habilitados. Para los trabajadores la respuesta y el acompañamiento institucional del gobierno se ha enfocado en medidas cuyo objetivo es que estos puedan trabajar y se eviten la destrucción de puestos de trabajo, por medio de medidas para ordenar el uso del tiempo, el uso del espacio al interior de las empresas y negocios y la aplicación de los protocolos y medidas de protección impulsadas por la OMS, en últimas se trata más de mantener la productividad de los sectores más vitales de la economía, evitar una recesión económica más profunda y garantizar la sobrevivencia de los hogares.

Sin embargo, si antes de la pandemia las tasas de desempleo venían creciendo aceleradamente, el golpe de las medidas que toma el gobierno para enfrentar la crisis y los efectos de la misma pandemia sobre los trabajadores y los sectores productivos, son devastadores para el empleo, lo cual es evidente en la tasa de desempleo que para el segundo trimestre del 2020 llega al 20% con 10 puntos más respecto al 2019, y en términos de personas, crecieron en dos millones más. Esto demuestra la escasez de puestos de trabajo y la poca capacidad de la economía desde antes de la pandemia para generar o ampliar la ocupación de nuevos puestos de trabajo. Explicado en parte en el caso colombiano por la preminencia de un modelo de desarrollo minero extractivista y rentístico-financiero, que no crea nuevo empleo decente.

Existe una coincidencia en el diagnóstico de organizaciones y redes sociales y académicas como la Mesa Alternativa de Empleo, trabajo e ingresos liderada por la ENS y la Iniciativa Social de América Latina y el Caribe- ISALC, en el sentido que la pandemia y sus efectos dejaron al desnudo las deficiencias del modelo económico neoliberal que se generalizó en el mundo a partir de los años ochenta y que fue adoptado en la mayoría de nuestros países. Dichos efectos se acumulan y exacerban injusticias preexistentes. La privatización hasta de los bienes públicos por excelencia como la salud y el agua, la gestión tercerizada de las políticas sociales y la reducción de los impuestos y regulaciones a los poderosos dejaron al sector público sin los instrumentos y canales para responder efectivamente a la crisis sanitaria, social y económica (ISALC, 2020).

Las mujeres son las que tienen mayor tasa de desempleo, todo lo anterior desemboca en la baja de la ocupación: una caída en la tasa de ocupación de (-12 puntos) respecto a hace un año, es decir, había 4,8 millones de ocupados menos respecto al segundo trimestre del 2019. (ENS 2020).

Respecto a la pérdida de puestos de trabajo por tipo de ocupación, con relación al año 2019 los patrones o empleadores decrecieron un 30% (244 mil personas menos, y teniendo en cuenta que más del 70% son patrones informales es muy

probable que estos hayan quebrado). Le siguen los asalariados con una reducción del 24% (2,6 millones de personas menos) que en parte es por la quiebra de las microempresas informales arriba mencionada, pero también por la fragilidad contractual de los asalariados con las empresas formales. Finalmente, los trabajadores por cuenta propia con una caída del 19% (1,6 millones), que, aunque perdieron ocupación también fueron los que más resistieron en la actividad económica cargando con el riesgo de la crisis sanitaria.

Para quienes ya estaban desocupados antes de la pandemia y eran ocupados quedaron sin trabajo a raíz de la misma, la oferta institucional está enfocada hacia el pago de una nómina durante tres meses o un auxilio de 160.000 pesos según su condición y la cantidad de tiempo que lleve buscando empleo, igualmente la posibilidad de que pueda coordinar con su directiva el tipo y el tiempo de la jornada laboral, así como otros aspectos como las vacaciones, el teletrabajo, entre otros en este sentido cabe decir que ante la cantidad de personas desempleadas la medida ha sido más que insuficiente ya que puede verse en la gran caída en el segundo trimestre del año de la tasa global de participación de 8 puntos porcentuales respecto al 2019, la reducción drástica de la fuerza de trabajo, lo cual evidencia un momento de gran incertidumbre en materia de trabajo decente y para gran parte de la población ocupada, desocupada e inactiva del país pues ante el choque económico perdieron de inmediato la ocupación y debido a la cuarentena dejaron de buscar empleo razón por la cual cerca de 3,5 millones de personas entraron a ser inactivos (que no buscan empleo) y precisamente quienes más salieron de la actividad económica fueron las mujeres con una pérdida de 9 puntos frente al 7,2 puntos de los hombres. (ENS 2020), dedicando su tiempo a los servicios no remunerados del hogar y el cuidado de otras personas.

En cuanto a la pérdida de ocupados por rama se puede ver que las actividades más afectadas fueron comercio, comidas y alojamiento con una pérdida de 1,2 millones de ocupados, siendo esta la actividad que más ocupa trabajadores en el país. Le siguen la industria manufacturera con una disminución de ocupación de 778 mil ocupados. También se pierden puestos de trabajo de forma importante en las Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios, con 694 mil ocupados menos, servicios afectados por las medidas del confinamiento y posiblemente en el futuro por la baja de poder adquisitivo, y, lo que es preocupante, las actividades de Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana, con 620 mil ocupados menos, teniendo en cuenta que por la naturaleza de estas actividades frente a la crisis el Estado podría haber contratado o priorizado protección. Vale mencionar por último el agro y la construcción, con pérdidas de alrededor de 400 mil ocupados cada una.

Si bien el sector de la agricultura no fue afectado directamente en la producción por las restricciones sanitarias y de movilidad impuestas por el gobierno, sí fue afectado en el circuito de comercialización, debido a la pérdida de ingreso de las familias, lo que disminuyó el consumo de los hogares agravando las condiciones sociales y económicas generadas por la pandemia en el país, siendo un sector no solo vital para la economía sino además fuertemente precarizado y en el que persisten grandes brechas estructurales y unos índices en cuanto a la pobreza monetaria y extrema de extrema que ya antes de la pandemia era del 36,1% y 15,4% respectivamente, tal como muestra la ENS en su Informe número 3 sobre la pandemia:

“De acuerdo con las cifras presentadas por el Departamento Nacional de Estadística –DANE– para el mes de febrero de 2020, la rama de producción agropecuaria en Colombia generó más del 15% del total de empleos a nivel nacional; no obstante, la tasa de informalidad es superior al 80%, el 88% de los trabajadores y trabajadoras se ubican en empresas de menos de diez (10) personas, y la posición ocupacional predominante es la de cuenta propia. Lo anterior da cuenta del profundo déficit de trabajo decente en las zonas rurales, que significa para los trabajadores y trabajadoras menores ingresos, poco acceso al Sistema Integral de Seguridad Social, presencia de trabajo infantil, inadecuadas condiciones de salud y seguridad en el trabajo, solo por mencionar algunas.” (ENS 2020).

En este sentido la dificultad para comercializar sus productos, así como el alza en los precios del transporte y los fertilizantes terminaron por encarecer el flete y la producción y perjudicar aún más al sector campesino.

La respuesta por parte del gobierno no ha tenido en cuenta la situación y las necesidades del campesinado colombiano y por el contrario en plena pandemia permitió “modificar la franja de precios y aranceles del área andina para permitir el ingreso al país de dos millones cuatrocientas mil toneladas de maíz amarillo duro, torta de soya, soya y sorgo, con cero aranceles. Un conjunto de productos básicos que bien se podrían producir en el campo colombiano. (ENS 2020), lo que obviamente termina de afectar la situación ampliada en su dimensión por la crisis del coronavirus.

La ruralidad colombiana atraviesa por tres tipos de conflictos que no le han permitido progresar, ellos son: i) la altísima concentración de la tierra registrada catastralmente, con un Gini de 0.92 en tierra y 0.83 en avalúo, donde 5.100 propietarios de 3.053 predios poseen 40.2 millones de hectáreas, mientras 2.2 millones de propietarios de 1.4 millones de predios poseen 7.4 millones de hectáreas, de las que depende su sobrevivencia, ii) la diferencia entre el uso real y la capacidad de la tierra, con sólo 43 millones de hectáreas de uso agropecuario, de las cuales 34.4 en ganadería

extensiva y 8.6 en agricultura, mientras la capacidad efectiva es solamente de 15 millones para ganadería y 22 para agricultura, es decir, sobreexplotación en ganadería, y iii) el desigual aporte al PIB colombiano, al que el sector agropecuario le contribuye con 6.7%, con 71% de origen agrícola y 22% en ganadería, que también incluye aves y cerdos, es decir, la agricultura contribuye con 4.7% al PIB mientras el conjunto de ganadería bovina, porcina y avícola con el 1.5%.<sup>69</sup>

Ante esta grave situación la respuesta más tangible ha sido la asignación de créditos por medio del Fondo nacional de garantías (FNG), los cuales serán operados por los bancos, se trata de los créditos destinados a apoyar los sectores productivos y su afectación por la situación de pandemia, que para el caso del sector de la agricultura comprometió créditos por valor de \$ 311.000 millones de pesos de los cuales según el reporte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– para el mes de abril de 2020:

“De los \$311.000 para crédito agropecuario, el 27% ha sido entregado a grandes productores, el 36% a medianos productores y tan solo el 37% a pequeños productores. Así mismo, el MADR informó que se han desembolsado 1.182 solicitudes de crédito durante la crisis, por valor de \$253.000 millones, de las cuáles “897 operaciones para pequeños productores por valor de \$9 mil millones, 208 operaciones para medianos productores por valor de \$30 mil millones y 77 operaciones para grandes productores por valor de \$213 mil millones”.(ENS 2020).

Este ejemplo nos indica que las respuestas que ha dado el gobierno al sector han sido insuficientes en términos del apoyo económico y técnico durante la pandemia y por el contrario sus decisiones de política externa han profundizado más la crisis del campesinado el cual precisamente atraviesa nuevamente por una creciente ola de violencia. No obstante, la gran empresa y los más ricos del país han recibido beneficios económicos y tributarios desde el inicio del gobierno, con reformas hechas a la medida de sastre para los más han obtenido ganancias antes y durante la crisis.

Las reformas a los impuestos parafiscales sobre la nómina destinados a financiar SENA, ICBF y las Cajas de Compensación Familiar (CCF) tienen más de medio siglo y se originan en la incapacidad del gobierno para financiarlos directamente en el presupuesto general de la Nación, desde entonces se crítica su existencia con el argumento que encarece la contratación laboral y estimula el desempleo. En las reformas de 1990 y 2002, los proyectos radicados buscaron su eliminación, en el trámite esa iniciativa no prosperó con el argumento de la necesidad de entregar recursos ciertos para esas institu-

<sup>69</sup> Bonilla, Ricardo (2020). La urgencia de recuperar la demanda en la economía con trabajo decente. Documento de Trabajo. Misión Alternativa de Empleo. ENS.

ciones. La reforma tributaria (Ley 1607 de 2012), ofreció la alternativa de eliminar una parte, SENA e ICBF con el aporte patronal de salud, en total 13.5 puntos, y trasladarlos al impuesto de renta corporativo, en 9 puntos de destinación específica.

Esa operación no generó una reducción del desempleo y tuvo un efecto marginal en informalidad. Con la definición estadística de informalidad de incluir a todo trabajador que trabaje en una empresa con menos de 10 empleados (T10) y los trabajadores independientes no profesionales, la informalidad llegaba al nivel del 60%. Con el cambio estadístico de la definición reduciéndolo a 5 trabajadores (T5) la informalidad se redujo al 51%, con una caída de 9 puntos originada en una simple reducción de tamaño. Con la reducción de 13.5 puntos de impuesto a la nómina se esperaba mayor formalidad y sustitución de contratos por servicios a contratos laborales, en la práctica, ese ajuste, en el mejor de los casos, fue de 4 puntos y la informalidad bajo hasta 47%<sup>70</sup>. La otra forma de medir la informalidad es por cobertura al sistema de seguridad social (salud y pensión) la cual asciende a 64% y es muchísimo mayor en la ruralidad, superior al 80%, lo que muestra la precariedad persistente del empleo en Colombia, el cual se agrava con los impactos negativos de la pandemia, que hará crecer la informalidad en todas las modalidades.

El impacto más significativo de la reforma tributaria de 2012 fue el dejar la financiación del sistema de salud al Estado y los trabajadores que cotizan a las EPS del régimen contributivo, mientras, con algunas excepciones, algunas empresas siguen haciendo el aporte patronal. El Estado, a partir de la Ley 1607/12, financia en su totalidad el régimen subsidiado y el sistema de salud pública, parcialmente al régimen contributivo. De los 11 millones de trabajadores afiliados a EPS en 23 áreas metropolitanas, 8 se encuentran en el contributivo y 3 en el subsidiado; de quienes están en el contributivo 6.7 millones son cotizantes y 1.3 millones son beneficiarios, los cotizantes pagan el 4% establecido, mientras el 8.5% que les correspondía a los empleadores ahora lo cubre el Estado (Bonilla, 2020).

La Pensión es componente del trabajo decente en el pilar de la seguridad social, y constituye un derecho al que deben acceder todas las personas que lleguen a la tercera edad; eso no sucede actualmente en Colombia, donde se presentan, al menos, cuatro situaciones en el sistema: i) las personas que nunca se afiliaron a una administradora de pensiones y no cotizaron, a pesar de haber trabajado toda su vida en labores del hogar u otra popular y de bajos ingresos, ii) las personas que se afiliaron al sistema y cotizaron poco tiempo, por tanto no cumplieron ese requisito, no se pensionaron y solicitaron el reintegro, iii) las personas afiliadas y cotizantes que cumplieron el requisito

---

<sup>70</sup> Bonilla, Ricardo (2020). Op. Cit.

y se pensionaron en las condiciones normales del sistema, y iv) las personas que se afiliaron y cotizaron, cumplieron los requisitos y se pensionaron en condiciones especiales y superiores a las normales del sistema.

En las dos primeras situaciones hay más de 4 millones que no cumplen requisitos para acceder a una pensión contributiva; en la tercera 1.6 millones de pensionados y en la cuarta 750.000 colombianos con pensiones en condiciones especiales. Para los dos primeros hay previsto un subsidio, sin cobertura total, del Programa Colombia Mayor y/o del reciente sistema de BEPS. Para los de COLPENSIONES y RAIS una pensión de salario mínimo, en el 80% de los casos, y hasta 4 salarios en un 15% adicional, mientras alrededor de 20.000 colombianos recibe una mesada superior a los 10 salarios mínimos, todo este grupo es financiado por cotizaciones recibidas y complementado por el Estado, con el 1% del PIB.

En Colombia hay 2.350.000 personas pensionadas, de las cuales 1.4 millones están en COLPENSIONES, 182.000 en RAIS, 200.000 en F.F.M.M. y Policía y 200.000 en el magisterio, para un total de 2 millones en las cuatro administradoras. La diferencia, aproximadamente 350.000 pensionados más, corresponden a antiguos regímenes especiales agrupados en FOPEP y FONPET, que no tienen afiliados y reciben recursos del Estado para hacer sus pagos. El Estado incluye en el Presupuesto de la Nación recursos por el 4% del PIB para pagar las pensiones, de ellos 1% va a COLPENSIONES, otro 1% a F.F.M.M. y Policía y el 2% restante entre FOMAG, FOPEP y FONPET. Adicionalmente el Estado destina recursos a cubrir los bonos pensionales que liquida a RAIS y más del 1% del PIB a pagar intereses sobre la deuda contraída con recursos administrados por RAIS. Como recurso público, el Estado es el garante final de las pensiones y debe recuperar su administración.

Respecto a las violaciones a los derechos fundamentales en el trabajo, es importante resaltar que durante este periodo si se incrementaron notablemente las denuncias de los trabajadores debido a los excesos y violaciones de normas laborales por parte de las empresas, como dio cuenta la ENS en su Informe número 3 sobre la pandemia:

“Hasta el 17 de abril el Ministerio del Trabajo había recibido 2413 solicitudes de actuación, 1110 de los empleadores (46%) y 1125 de trabajadores u organizaciones sindicales (47%) y 168 (7%) de otras solicitudes, la ENS pudo establecer que de las solicitudes presentadas por organizaciones sindicales o trabajadores, menos del 5% están siendo investigadas y tan solo el 1% han tenido un avance hacia la sanción de la conducta empresarial” (...) De las 1110 solicitudes de los empleadores: 560 son para pedir que se les autorice la suspensión de actividades hasta por 120 días; 541 para consta-

tación de fuerza mayor por la cual se suspendió el contrato de trabajo, y 9 solicitudes de autorización para realizar despidos masivos.”(ENS 2020).

Si bien el estado estableció una vigilancia rigurosa en lo relacionado con los excesos y abusos de parte de los empleadores y los despidos injustificados durante la pandemia, es claro que desde hace mucho tiempo el ministerio no cuenta con el personal y la cobertura para hacer respetar las relaciones entre trabajadores y empleadores al interior de las empresas y si este acompañamiento a veces es difícil de gestionar en las ciudades principales, ni que decir de las ciudades intermedias o de las áreas rurales del país, en las cuales es histórica la ausencia del estado en todos los aspectos.

En el caso de las mujeres y del diferentes organizaciones, entre ellas ONU Mujer, han llamado la atención sobre las afectaciones sociales y económicas que tienen las medidas para enfrentar la pandemia sobre este grupo poblacional, entre las principales se encuentran el aumento de la violencia intrafamiliar, otra tiene que ver con la sobrecarga por el trabajo no remunerado, la pérdida de ingresos propios por el cierre de sectores altamente feminizados y el aumento de los riesgos de contagio por la alta presencia de mujeres en servicios sanitarios (72%) y farmacias y supermercados (60%) (ENS2020).

Es importante hacer la observación de que “según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo de 2017, las mujeres dedican en promedio 7 horas 14 minutos al trabajo no remunerado, mientras que los hombres dedican 3 horas y 25 minutos; es decir en Colombia en un contexto de normalidad las mujeres urbanas dedican el doble del tiempo que los hombres al cuidado. Esta situación de feminización del cuidado por la cultura patriarcal y la división sexual del trabajo se ha visto agravada en medio del aislamiento por el cierre de jardines y colegios, por el confinamiento y la saturación de los servicios de atención en salud.”(ENS 2020).

Las respuestas a la situación de las mujeres durante la pandemia no han sido justas ni acertadas, ni reconocen la gran brecha y las debilidades que hay en nuestro país con relación al trabajo femenino, básicamente se retoma la propuesta que ya venía contenida en el plan de desarrollo, de impulsar el teletrabajo y el trabajo en casa como posibilidades laborales femeninas además de ampliar el programa de familias en acción con el fin de dignificar su papel en la familia, ambos aspectos que siguen denotando una visión patriarcal del papel de la mujer como la encargada del hogar y de los hijos, limitando así sus posibilidades de desarrollo personal y laboral.

En este sentido, cabe resaltar que en la cuarentena fueron las mujeres que más volvieron a los oficios del hogar, 1,7 millones de mujeres más que el año anterior, en relación con los 665 mil hombres más dedicados al oficio

del hogar, lo cual indica sigue siendo explícita la división sexual del trabajo: en la crisis se aumentaron los cuidados con los niños, los enfermos y los teletrabajadores en la casa y por tanto los trabajos de cuidado que aumentan la carga laboral de las mujeres (ENS 2020).

Igualmente no se puede dejar de resaltar la relación entre trabajo doméstico y género como de los temas más urgentes en términos de política pública ya que en el caso de la cuarentena por ejemplo 1 de cada 13 mujeres ocupadas en Colombia es trabajadora doméstica, apenas 1 de cada 10 de estas trabajadoras en el país cuenta con un contrato de trabajo escrito, el trabajo interno en medio de la emergencia por el Covid-19 aumentó en un 60% en el periodo de confinamiento, lo que puede traducirse en la agudización de los abusos laborales (ENS 2020).

Se deben reivindicar las propuestas que se han presentado sobre economía del cuidado y renta básica por diferentes organizaciones y las que sobre el tema hay en el Congreso de la República, aspectos que no han sido tenidos en cuenta por el presidente de la República. Aunque el gobierno insista que tiene su enfoque de género, por el contrario, lo que está haciendo es eternizar y legitimando una visión patriarcal que es precisamente uno de los obstáculos más grandes que tienen las mujeres tanto para su vida social como para el trabajo decente. Este juego de términos y esta confusión entre el lenguaje y el significado social, no es de extrañar, pues es una de las principales tácticas del gobierno del presidente Duque ha sido la simulación y el engaño, con el fin de evitar las críticas a su gobierno: en vez de masacres se refiere a “homicidios colectivos”, en vez de “aislamiento voluntario” las denomina “cuarentenas inteligentes”, habla de “guerrilleros disfrazados de policías para reprimir protestas”, de “auto atentados” y hasta ha llegado a asegurar que una persona que reciba 450 mil pesos de ingreso, deja de ser pobre y se convierte mágicamente en “persona vulnerable” o “no pobre” todo con el fin de inflar las estadísticas y poder simular el cumplimiento de las metas de gobierno, de los ODS y las metas de la OCDE, mientras en el mundo real las condiciones tanto económicas como sociales de la población van en franca desmejora, de mayor empobrecimiento y precarización durante su gobierno.

Pero si es discutible la pertinencia del enfoque de género desde el gobierno durante la gestión que se ha hecho de la pandemia, mucho menos se podría hablar de un enfoque diferencial que va más allá del género e incluye los grupos según edad, pero también los grupos étnicos, los migrantes, las personas con discapacidad, entre otros grupos específicos, que por sus características de indefensión, vulnerabilidad o cualquier otra situación, se encuentran se encuentren en una situación de desventaja frente a los demás para la satisfacción de sus necesidades y derechos.

Llama la atención la falta de gestión y de atención de sectores como los trabajadores informales, que representan el 65,7% del empleo en el país y para los cuales la única posibilidad fue el confinamiento, ante el control policial y sanitario del espacio público: como consecuencia de ello sobrevino la quiebra de muchos micro negocios estacionarios o ambulantes en la calle, y el desmejoramiento de las condiciones de vida de sus hogares, o también el caso de los migrantes que inundaron el mercado laboral colombiano y para los cuales tampoco se destinaron medidas especiales destinadas a garantizar su sobrevivencia o los puestos de trabajo necesarios. En este mismo sentido están las personas con discapacidad que no fueron objeto de ninguno de las resoluciones ni decretos relacionadas con el tema laboral, ni se establecieron mecanismos especiales para su sobrevivencia, el mantenimiento de sus puestos de trabajo, entre otras necesidades de este grupo poblacional y en igual condición encontramos a los campesinos sin tierra, que tampoco fueron tenidos en cuenta dentro de los apoyos destinados a la agricultura.

#### **4. Hacia una agenda alternativa de empleo, trabajo e ingresos**

El movimiento sindical, centros de pensamiento del trabajo como la ENS, sectores académicos y de la Bancada Alternativa del Congreso de la República, se han propuesto como objetivo promover una agenda alternativa para proteger y promover el empleo y el trabajo decente, ingresos y protección social adecuada para mejorar la calidad de vida, en época de pos-pandemia. Ello implica varias iniciativas que se están analizando y debatiendo para presentar una Agenda o misión alternativa a la Misión de Empleo que promueve el gobierno para profundizar la flexibilización laboral y la reducción de costos para las empresas. Escenarios de articulación entre el sindicalismo y la academia como la Mesa por la Agenda Alternativa por el Empleo Decente que incluye la adopción de una renta básica de emergencia (la última propuesta que se ha presentado habla de una Renta Básica Permanente) para garantizar una cobertura de ingreso a los trabajadores de bajos ingresos, en situación de pobreza o en desempleo; la derogatoria del Decreto 1174 de 2020 que impuso la contratación por horas por debajo del salario mínimo y avanzar en un compromiso por la formalización laboral en cumplimiento de los compromisos laborales internacionales que asumió Colombia en el marco de los TLC (con la U.E) y las recomendaciones de la OCDE en buenas prácticas en materia de empleo y contratación laboral. Promover un proyecto de reforma para procurar un sistema pensional universal y con solidaridad, lo que significa replantear las prioridades y el destino de los subsidios. La pensión mínima en Colombia está amparada constitucionalmente y es de un salario mínimo, a la que se accede desde COLPENSIONES por cumplir requisitos de edad y tiempo cotizado,

mientras en RAIS por el pago de un seguro con el que se cubre la garantía de pensión mínima. La pensión máxima está establecida en 25 salarios mínimos y recibe un subsidio del Estado de hasta el 80%, con el cual se podrían pagar muchos subsidios a no pensionados.

Para complementar el devastador y crítico panorama laboral durante la pandemia, el 27 de agosto el gobierno de Duque expidió el decreto 1174 con el cual busca reglamentar el piso de protección social de las personas que ganen menos del mínimo. Con este decreto se da un paso en falso en las que favorece una reforma laboral de facto que busca bajar el salario por debajo del mínimo legal y permite la contratación por horas y la afiliación a pensión por debajo del salario mínimo, lo que brinda condiciones favorables para la mayor flexibilización laboral y para el desarrollo de la “economía naranja” por medio de las contrataciones flexibles y precarias, el pago por horas o por días y el salario integral, igualmente al establecer un sistema diferente y paralelo al sistema de seguridad social actual buscaría reducir el pasivo pensional por medio de la ampliación del programa BEPS, que no garantiza el derecho a la pensión de vejez.

La justificación por parte del gobierno es que más del 40% de los trabajadores colombianos, es decir, más de 9 millones de personas, ganan menos de un salario mínimo y tienen cerrada la puerta para una pensión en su vejez. Sin embargo, la solución entonces como está planteada no es buscar alternativas de formalización con el fin de que ese trabajador obtenga un trabajo decente y garantías justas por su trabajo, sino precisamente legitimar y legalizar su situación de precariedad laboral y quitarle garantías a las condiciones en que realiza su trabajo como es el caso de las pensiones que pasarían a ser un ahorro programado para la vejez, lo cual dista mucho de lo que debe ser una pensión digna para un trabajador. El empleo precario representaba el 52% a enero de 2020, es decir son trabajadores por cuenta propia, trabajadores sin remuneración, empleados domésticos y jornaleros y peones, de los cuales el 73% tenían un ingreso menor a un salario mínimo legal.

El presidente ha dicho que no se trata de la reforma laboral y que el decreto empezara a regir en el 2021 con el fin de restarle importancia a las críticas que ha recibido por el tema, pero no hay duda de que tres de los aspectos más críticos que incluía el proyecto de la reforma laboral en el plan de desarrollo, como son el pago por horas y días, la reforma del sistema de seguridad social y el desmonte de las pensiones, están contenidos en este decreto y representan un gran retroceso de los trabajadores colombianos frente a sus garantías laborales, el gobierno también ha dicho que no afectara a los demás trabajadores que ganen más de un salario mínimo, pero es claro que sus efectos son más dañinos precisamente en aquellos que hacen parte de la población más vulnerable.

La promesa de reducir el desempleo como consecuencia de flexibilizar la contratación y reducir sus costos ya tiene medio siglo y no hay resultados que lo confirmen. En las sucesivas reformas se ha: i) eliminado la retroactividad de las cesantías, ii) reducido los trámites y el costo del despido, iii) aprobada la contratación temporal, iv) ampliado el tiempo de la jornada útil y reducidos los costos de horas extras y recargos, y v) eliminados los aportes al Servicios Nacional de Aprendizaje SENA, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y el empresarial en la cotización de salud, todo ello significa eliminar o reducir más de la mitad de lo que algunos llaman “costos no laborales”. La nueva Misión habla de flexibilizar más y tienen la mirada puesta en el parafiscal de las Cajas de Compensación Familiar, el aporte empresarial en Pensiones y la contratación por horas, también con la misma promesa de generar empleo (Bonilla, 2020).

Las cifras dicen que lo que ha pasado en Colombia es un crecimiento inercial de la población, de 33 millones en 1993 a 50 millones en 2019, la que se fue ajustando a las condiciones del mercado de trabajo en la medida que fueron ingresando a la población en edad de trabajar. El resultado es un crecimiento inercial de la población económicamente activa de 10 millones y la creación de 8.8 millones de nuevos puestos de trabajo en los últimos 25 años, de los cuales 5.8 millones son por cuenta propia o independientes y sin ninguna relación laboral. Empleos nuevos propiamente dichos, personas con contrato de trabajo y salario, solamente serían 1.7 millones en 25 años (Bonilla, 2020)<sup>71</sup>.

Por lo tanto, se puede concluir que no han tenido en cuenta los pilares del trabajo decente en el diseño de las políticas para enfrentar la crisis del Covid 19, que deben precisamente deben ser transversales a todas las decisiones públicas o privadas en materia laboral, que promuevan la igualdad, la no discriminación, la eliminación de los trabajos forzados, y uno de los aspectos fundamentales que haya diálogo social efectivo, sobre el cual, el gobierno no ha propiciado procesos de diálogo eficaz ni consulta con los sindicatos, solamente con los gremios empresariales y los amigos del gobierno. Por ejemplo, para tratar el grave crecimiento de la violencia, el aumento de las masacres y el asesinato sistemático de líderes sociales, así como la persistencia de la violencia sindical, hechos que debieron reducir o evitarse con el confinamiento. No es posible hablar de dialogo social si no existen garantías básicas como el derecho a la vida y el respeto a la libertad de pensamiento y de ideas, el reconocimiento de la libertad sindical como un derecho fundamental del trabajo que aplica tanto para sindicalistas como para empleadores, para la sociedad en general.

---

<sup>71</sup> Bonilla, Ricardo (2020). Op. Cit.

En conclusión, el presidente Duque ha utilizado la pandemia y la emergencia sanitaria, social y económica generada por el COVID 19, para llevar adelante sus proyectos de reforma laboral y pensional, desmejorando y precarizando mucho más las condiciones de los trabajadores colombianos, e impulsando un modelo económico decadente. La Misión de Empleo oficial que promueve el gobierno debería servir para propiciar un acuerdo nacional por la defensa del empleo, el trabajo decente y la generación de ingresos.

Hasta a hora en la gestión del gobierno no se han observado decisiones fundamentales desde el enfoque del trabajo decente, destinadas a mejorar la calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras, sino más bien reforzó su alianza y compromiso con el gran capital privado, con los bancos y el sector financiero, así como con los organismos multilaterales como el FMI que le ordenan sus políticas de manejo macroeconómico, de mayor endeudamiento y de ajuste fiscal.

Más allá de la retórica no ha demostrado un compromiso genuino con los trabajadores y trabajadoras ni ha ejercitado el dialogo social porque le falta liderazgo político y compromiso democrático para orientar el país, con la confluencia de todos los sectores representativos, para afrontar de la mejor manera la crisis económica y social y los efectos de la pandemia en la sociedad y en el ecosistema productivo. En tales circunstancias, a los sindicatos, a las trabajadoras y trabajadores no le queda otro camino diferente que la movilización, protesta y la exigibilidad de los derechos y garantías, inclusive del derecho a la vida, a la libertad sindical y al trabajo decente.

## **5. Perspectivas del Movimiento sindical**

### **Entrevista al presidente de la Central Unitaria de Trabajadores –CUT- Colombia, Diógenes Orjuela**

¿Cuál es el balance de la CUT sobre el cumplimiento o incumplimiento de los ODS, en especial del 8 sobre trabajo decente?

D.O: Yo he estado en los informes que ha presentado Colombia ante Naciones Unidas sobre el cumplimiento de estos objetivos y lo que encontramos es una serie de cifras, de datos y de informes que no corresponde a la realidad colombiana. El solo hecho de que el gobierno este anunciando una reforma laboral para, como dicen ellos, flexibilizar el tema laboral en Colombia, incumpliendo todos los requerimientos internacionales que se le han hecho en materia de trabajo decente, demuestra que el gobierno no tiene mucho

interés en cumplir estos objetivos. Concretamente en el de trabajo decente, yo creo que el gobierno no tiene ninguna intención, el solo hecho de haber expedido el decreto 1174 es otra ratificación de que no hay el menor asomo de interés del gobierno por cumplir con estos objetivos.

### **¿Cuál es el balance de la CUT sobre el cumplimiento o incumplimiento en la implementación del acuerdo de paz, y las implicaciones para el movimiento sindical colombiano?**

D.O: El solo hecho de que en Colombia se esté debatiendo ese tema de si se está cumpliendo o no, el solo hecho de que haya un debate con el presidente Duque y con el gobierno sobre el cumplimiento de los acuerdos, el solo hecho de que en las esferas gubernamentales se estén haciendo críticas a fondo y pidiendo inclusive que se acabe con la Jurisdicción Especial para la Paz, que es el eje fundamental, el hecho de que sean alrededor de 300 asesinatos de desmovilizados de las FARC, nos muestran un balance absolutamente negativo, absolutamente lamentable. Este país debería estarse enrutando por los caminos de la paz como consecuencia de estos acuerdos que hubo. El gobierno debió haber continuado con los diálogos con el ELN. El hecho de que hoy haya un cuestionamiento de la comunidad internacional hacia el gobierno nos muestra que el balance es absolutamente negativo y que no existe una voluntad de este gobierno por cumplir los acuerdos, ese es un hecho deshonroso. Sin estar de acuerdo con las prácticas que hizo las Farc, el hecho de que ellos hubieran tomado la decisión de desarmarse es como reconocer que estaban equivocados, ese solo hecho y que 10 mil hombres hubieran pasado de la guerra a la lucha política civilizada, debería ser aprovechado por el gobierno, pero han primado las posiciones de los sectores más retardatarios de este país.

### **¿Qué implica eso para el sindicalismo?**

D.O: El movimiento sindical y las luchas sociales necesitan la garantía de que los debates sobre las decisiones que se tomen en el gobierno, sobre el modelo de desarrollo, sean debates civilizados, sin armas, sin violencia, en paz, eso es lo que necesitamos para que no se estigmatice la movilización social, para que la movilización social sea mucho más grande y amplia, para que el gobierno no tenga argumentos retardatarios para reprimir la movilización social por la presencia de los actores violentos. También necesitamos que en este país se tenga la certeza de que el monopolio de las armas las tenga el Estado y garantizar así que nadie las use para imponer sus posiciones. La no existencia de actores de violencia es fundamental para una mejor correlación de fuerzas del movimiento social y sindical.

**¿Qué significado tiene para el sindicalismo la presentación de los informes ante la Comisión de la Verdad y ante la JEP sobre las afectaciones de la violencia antisindical?**

Todos estos informes van en la vía de garantizar que haya verdad, que haya justicia y que haya reparación, para eso fueron creados estos escenarios porque sin verdad, justicia y reparación realmente no tienen sentido, porque para eso fueron creados y es necesario para que haya paz.

Por otra parte, necesitamos que se conozca el relato sobre lo pasado desde la perspectiva de las víctimas, y en concreto las del sindicalismo. Esperamos que la CEV haga recomendaciones que ayuden a superar la cultura antisindical. De la JEP que se haga justicia y se sancionen a los determinadores de esta política de exterminio que ha golpeado al sindicalismo.

**¿Qué acciones está promoviendo la CUT y el sindicalismo colombiano para enfrentar la precariedad laboral, el desmonte de derechos laborales y los ataques a la libertad sindical?**

D.O: El debate dentro del país, el debate en la Comisión Nacional de Concertación, la denuncia internacional. Yo en esto abono que el trabajo de la CUT ha sido supremamente importante, la mayoría de las veces en conjunto con la CTC y la CGT. Hemos hecho un ejercicio de denuncia internacional en la OIT, en la ONU, en la CIDH, con la Confederación Europea de Sindicatos, con las centrales norteamericanas, con la CSA del continente americano, con la central canadiense, en un ejercicio para hacer que el país sea cuestionado; en la OCDE con el Trade Unión Advisory Committee que representan a los trabajadores de los países que están en la OCDE. Nosotros hemos sido muy prolíficos en la denuncia y en cosechar muchas exigencias y recomendaciones hacia Colombia en materia de reformas laborales, pero para darle derecho a los trabajadores, no para quitárselos como se pretende actualmente.

**¿Qué estrategias está desarrollando el sindicalismo para que el gobierno cumpla con los compromisos laborales internacionales establecidos?**

D.O: La denuncia de que no los cumple. La exigencia en los debates internos, en el congreso, en la Comisión de Concertación y en los medios de comunicación. Nosotros en eso no hemos cesado en ningún momento y además hemos presionado con la movilización para que cumplan esos compromisos.

## 6. Recomendaciones del Movimiento Sindical frente a la Paz y los derechos laborales<sup>72</sup>

De acuerdo con el Informe de CSI (2019), la firma del Acuerdo de Paz en Colombia fue recibida con grandes esperanzas. Representaba un firme compromiso, tanto por parte del Gobierno de entonces como por las fuerzas de las FARC, para lograr la paz y trabajar con vistas a abordar las cuestiones subyacentes que alimentaron el conflicto. El acuerdo de paz comprometía al Gobierno a emprender una reforma rural integral, garantizar los derechos de las víctimas y su participación política, así como la garantía de un enfoque participativo en su implementación.

Bajo la premisa de que la paz es un bien público, a la vez que “un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento” consagrado en la Constitución Política (art. 22) y en instrumentos internacionales, y su construcción un proceso de larga duración, amplios sectores, organizaciones y movimientos sociales, que históricamente han defendido la paz y la salida negociada al conflicto armado, vienen insistiendo en la necesidad de sumar esfuerzos para avanzar en la consolidación de la paz en Colombia. Por un lado, se advierte que la voluntad política y la adopción de medidas por parte del actual Gobierno son fundamentales para garantizar la implementación de los acuerdos, y más aún, para generar un escenario favorable en la búsqueda de lo que algunos denominan una paz completa. Asimismo, de cara a los desafíos que plantea la construcción de paz, no menos importante resulta el fortalecimiento de una ciudadanía activa y participativa en defensa de los acuerdos y de la paz como proyecto común.

En relación con estos retos, desde la firma de los acuerdos de paz entre las FARC-EP y el Gobierno, el camino recorrido muestra la configuración de escenarios y pulsos contrapuestos. Incluso, desde el proceso previo de negociación, la marcada tensión entre los defensores y los opositores de la paz ha sido una constante que aún persiste, lo cual se ve reflejado en avances, pero también en los retrocesos y obstáculos que diariamente impiden el cumplimiento efectivo de los acuerdos.

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

---

<sup>72</sup> Con base en CSI (2019). Colombia: La paz en riesgo. <https://www.ituc-csi.org/colombia-la-paz-en-riesgo?lang=en>

- Que se cumpla con la implementación del Acuerdo de Paz, incluyendo el respeto por el funcionamiento independiente de las instituciones de la justicia transicional para la paz (Justicia Especial para la Paz, JEP, Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, CEV y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas), así como de toda la rama judicial, y decida la reactivación de la Mesa de Diálogos con el ELN.
- Se tomen medidas eficaces para detener los asesinatos de líderes sociales, sindicales, defensores de derechos humanos y excombatientes, y brindar las garantías necesarias para el ejercicio del liderazgo social, y la defensa de los derechos de ciudadanía, además de promover las investigaciones judiciales para que no siga reinando la impunidad.
- Se cumpla con los compromisos laborales internacionales suscritos por Colombia, relativos a los derechos laborales, la libertad sindical, los derechos humanos y la protección a la vida, y la promoción del diálogo social eficaz. Se cumpla efectivamente la función de inspección laboral, inclusive en la ruralidad.
- De cumplimiento efectivo a los acuerdos laborales suscritos con los empleados del sector público en 2019, y los acuerdos pactados con el movimiento indígena y el movimiento universitario en 2018 respectivamente.
- Mantener una amplia y democrática movilización social en defensa de la paz, la implementación del Acuerdo de Paz, insistir en la continuación de los diálogos con el ELN para lograr la terminación del conflicto armado, la reconciliación entre todos los colombianos y la protección de las víctimas.
- Continuar promoviendo una cultura de paz y de defensa de los derechos humanos, que contribuya a proteger la vida, la integridad física de los líderes, exigir su protección efectiva por parte del Estado colombiano y las medidas de reparación colectiva.
- Promover las acciones legales, de movilización y denuncia necesarias, para hacer exigibles los Acuerdos laborales internacionales y nacionales, que contribuyan a mejorar las condiciones laborales, de formalización de los trabajadores y del ejercicio de la libertad sindical en Colombia, incluyendo el derecho de huelga.
- Movilizar la solidaridad internacional del movimiento sindical, de las organizaciones de derechos humanos, de los gobiernos democráticos, de los parlamentos de los países y de los organismos internacionales para exigirle al gobierno colombiano que cumpla la ley, que cumpla e imple-

mente el Acuerdo de Paz y proteja efectivamente la vida de los líderes sociales, sindicalistas y defensores de DDHH.

- Respalda y difunde el trabajo realizado por la JEP, la Comisión de la Verdad y la Unidad de Búsqueda, para el esclarecimiento de la verdad de la violencia política, obtener justicia para las víctimas y alcanzar compromisos de no repetición por los victimarios que acepten sus responsabilidades, además de campañas para superar la estigmatización contra el sindicalismo.
- El movimiento sindical, junto con las plataformas y articulaciones con otras organizaciones de la sociedad civil pueden liderar con mayor alcance internacional la presión política hacia el gobierno y las instituciones estatales para que avancen con mayor celeridad, con voluntad política el cumplimiento del Acuerdo de Paz y se auspicien los diálogos con el Eln y una estrategia integral de cierre definitivo del conflicto armado, de manera que se establezcan condiciones apropiadas para el ejercicio de la libertad sindical y la realización del trabajo decente en el marco de los ODS.

Debe decirse entonces que para cumplir las metas que se había fijado Colombia en cuanto a la paz y en la agenda 2030, debe existir voluntad política no solo de reconocer que ha habido un conflicto armado histórico que se supera en parte con el Acuerdo con las Farc, reconociendo los avances que se han logrado en la contención de ese conflicto, como es el caso del proceso de paz con las antiguas FARC-EP, el país pero especialmente el estado debe retomar la senda del proceso de paz y salvar lo que se pueda salvar, antes de que todo lo que se ha logrado simplemente colapse en un río de sangre como está pasando nuevamente en muchas regiones del país, con las nuevas guerras más degradadas, motivadas por intereses económicos (economías ilegales, narcotráfico), de poder político y control del territorio.

La visión sesgada de que se debe acabar con este conflicto con balas y glifosato como única opción ya ha mostrado su fracaso y ha costado demasiadas vidas, por lo tanto, el Estado debe retomar el control y presencia en los territorios pero desde la inversión social, la infraestructura y el desarrollo económico y social, con el fin de ganar legitimidad en las zonas que estuvieron controladas o disputadas con las guerrillas, paramilitares y otros actores armados, razón por la cual avanzar firmemente en los programas de restitución de las tierras es una pieza clave del acuerdo de paz de cara a conseguir un desarrollo rural más inclusivo.

Igualmente es urgente y necesario que, desde el gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional, tomen medidas definitivas para ponerle fin al asesinato de líderes sociales, defensores, excombatientes y sindicalistas, así como evitar la estigmatización y persecución de las organizaciones sociales, ONGS, sindicales, ambientalistas, organizaciones comunitarias, indígenas y afrocolombianos, y a las organizaciones políticas de oposición, como ocurre con las interceptaciones de las comunicaciones. El estado debe tomar acciones efectivas que permitan desmontar el paramilitarismo y los nuevos grupos armados organizados, las relaciones que algunos agentes del estado tienen con la ilegalidad.

Se requiere voluntad política genuina de las élites políticas y económicas, y del gobierno para el cumplimiento cabal del Acuerdo de Paz, así como concertar y poner en marcha un programa de transición con un apoyo decidido al campo y la economía popular campesina, para poder alcanzar el cierre definitivo del conflicto armado y lograr una paz estable y duradera. De esta manera el Estado y el gobierno colombiano se pueden dedicar al cumplimiento de las metas de los ODS hacia el 2030, porque constituyen compromisos y obligaciones constitucionales con el pueblo colombiano y con la comunidad internacional.

## **7. Los sindicatos colombianos frente a los ODS<sup>73</sup>**

Los sindicatos piden al Gobierno la participación abierta y transparente de los actores sociales en los procesos de implementación de la Agenda 2030, así como la asignación de recursos adecuados.

En el contexto de la COVID-19, el movimiento sindical y social pide al Gobierno que priorice las siguientes medidas:

Proteger la vida de la población a través de un sistema de salud y protección social al servicio de la población, de la provisión de alimentos y servicios públicos a las personas desempleadas, la adopción de una renta básica y medidas de bioseguridad. Asimismo, exigen al Gobierno desistir de una reforma laboral y pensional regresiva que no contribuyen ni a la defensa del empleo y el ingreso de los trabajadores, ni a la recuperación económica.

Convocar a todas las fuerzas políticas y sociales a un gran pacto nacional para establecer un sistema de seguridad social público, como derecho humano fundamental; además, realizar un pacto por la protección del empleo digno y decente, recuperar la economía y el crecimiento económico.

---

<sup>73</sup> CSI (2020). Colombia perspectiva sindical sobre la implementación de los ODS. <https://www.ituc-csi.org/foco-sindical-en-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-2020-colombia?lang=es>

Adoptar medidas de política económica, monetaria y fiscal más favorables a la reactivación económica y la defensa del empleo decente, haciendo uso del crédito primario, de una parte, de las reservas internacionales, de la renegociación de la deuda externa y una revisión del sistema tributario que desmonte las exenciones que favorecen al gran capital, entre otras.

Reclaman mayor participación y diálogo social eficaz liderado por el gobierno con la participación de los empleadores y otros actores de la sociedad civil, procurando que el Estado destine mayor recursos para acelerar el cumplimiento de los ODS alineados a las políticas públicas para la atención de los efectos de la pandemia.

Como lo muestra el observatorio de ODS #8 de la CSI<sup>74</sup>, “el mundo no estaba en camino de alcanzar el ODS 8 y la Agenda 2030 antes de la pandemia, y ahora la situación ha empeorado con la crisis de la Covid-19. Los gobiernos deben tomar medidas extraordinarias y radicales para sentar las bases de la recuperación. Un cambio sistémico basado en políticas interrelacionadas y complementarias a nivel social, económico y ambiental es el camino a seguir”.

“A través de sus objetivos de protección de los trabajadores, trabajo decente, protección social, crecimiento inclusivo y preservación del medio ambiente, el ODS 8 tiene el poder de impulsar la Agenda 2030 y desempeñar un papel fundamental en el llamamiento de los sindicatos por un Nuevo Contrato Social entre gobiernos, empresas y trabajadores”, enfatiza el llamado de la CSI.

Para el caso colombiano, el cumplimiento de los ODS hacia el 2030 prosperará más rápido si se pueden alinear las metas y compromisos del Acuerdo de Paz, a través del Plan Marco de Implementación con las metas país de los ODS. Si la paz no logra consolidarse y si el estado no alcanza un control efectivo del territorio para promover el desarrollo rural y agrícola con participación de las y los trabajadores rurales y campesinos, difícilmente se podrán alcanzar los ODS en medio de un escenario adverso y desafiante provocado por la pandemia de la Covid19 y los espirales de violencia recurrente. La paz es ahora y siempre!

---

<sup>74</sup> CSI (2020). <https://www.ituc-csi.org/la-decada-de-accion-para-cumplir-los-ods-respuestas-sindicales?lang=en>

## Bibliografía

Ávila, Ariel. *¿Qué son las águilas negras?* <https://pares.com.co/2018/12/29/que-son-las-aguilas-negras/>

Amaya Juan Sebastián; *Sistema financiero aumento utilidades en 10,6 y llega a 13, 1 billones durante 2019*; periódico *La República* (Digital); 28 de febrero de 2020; recuperado de: <https://www.larepublica.co/finanzas/sistema-financiero-aumento-en-106-utilidades-y-llego-a-131-billones-durante-2019-2971108#:~:text=La%20Superintendencia%20Fiananciera%20revel%C3%B3%20que,fueron%20de%20%2413%2C1%20billones.&text=Los%20activos%20de%20las%20entidades,de%20terceros%20ascendieron%20%241.052%20billones.>

CSI (2019). *Colombia: La paz en riesgo*. <https://www.ituc-csi.org/colombia-la-paz-en-riesgo?lang=en>

CSI (2020). *Colombia, perspectiva sindical sobre la implementación de los ODS*. <https://www.ituc-csi.org/foco-sindical-en-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-2020-colombia?lang=es>

CEV (oct 2020). *La Comisión de la Verdad mostró sus avances a la comunidad internacional*. <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/comision-de-la-verdad-mostro-sus-avances-a-la-comunidad-internacional>.

Calle, María Clara. *Colombia en un espiral de violencia, a cuatro años de los acuerdos de paz*; Revista mensual *France 24*; septiembre de 2020. Tomado de: <https://www.france24.com/es/20200925-colombia-cuatro-a%C3%B1os-implementacion-proceso-de-paz-farc-violencia>

Correa Montoya, Guillermo y Malagón, Lina (2011). *Imperceptiblemente nos encerraron. Exclusión del sindicalismo y lógicas de la violencia antisindical en Colombia, 1979-2010* (Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas y Escuela Nacional Sindical, 2011), p. 72.

Fundación Corona (2019). *Territorializando los ODS en las ciudades de Colombia*. Primera Edición 2019. Tomado de: [http://redcomovamos.org/wp-content/uploads/2019/10/02\\_Informe-Territorializaci%C3%B3n-ODS-Documento-de-trabajo\\_Octubre-2019.pdf](http://redcomovamos.org/wp-content/uploads/2019/10/02_Informe-Territorializaci%C3%B3n-ODS-Documento-de-trabajo_Octubre-2019.pdf)

CIDH; *La CIDH expresa su preocupación por el incremento de la violencia en Colombia en territorios con presencia de grupos armados ilícitos*. Comunicado de prensa, 13 de octubre de 2020. Tomado de: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/251.asp>

CERAC (2020). *Monitor de Violencia Política en Colombia. Reporte Mensual número 18*; diciembre 11 de 2020. Periodo de Monitoreo del 01 de enero al 30 de noviembre de 2020. Tomado de: <https://www.blog.cerac.org.co/monitor-de-violencia-politica-en-colombia-18>

Chaverra-Torres I, Cárdenas-Forero MA, Castrillón-González C, Murcia-Quintero MP, Popo-Tobar MA, Hurtado AM. *El hambre en tiempos de COVID-19: Exacerbación de un problema oculto. Saltem Scientia Spiritus* 2020; 6(Suppl 1):174-180. Tomado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/07/DMAA-5-Narva%CC%81ezPe%CC%81rez-1.pdf>

DANE. *Boletín Técnico Pobreza Multidimensional en Colombia 2018*; Bogotá DC; 3 de mayo de 2019. Tomado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_multidimensional\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_multidimensional_18.pdf)

DANE. *Boletín Técnico Pobreza Multidimensional en Colombia; Año 2018*; Bogota DC; 3 de mayo de 2019. Tomado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_multidimensional\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_multidimensional_18.pdf)

Boletín del observatorio laboral en tiempos de Coronavirus. Escuela Nacional Sindical, Medellín, 2020; 16 páginas, libros del 01 al 16 recuperado de: <https://ail.ens.org.co/>

Díaz, C. 2019. “Plan nacional de desarrollo y trabajo decente: sí... pero no”. En <http://ail.ens.org.co/opinion/plan-nacional-de-desarrollo-y-trabajodecente-si-pero-no/>. Recuperado el 3 de abril de 2019.

ENS (2020). *Sistema de Información de Derechos Humanos, SINDERH de la ENS*.

ENS (2019). Cuaderno de Derechos Humanos número 26 de la ENS

Escuela Nacional Sindical (ENS) octubre de 2019. Informe sobre Trabajo Decente 2019; recuperado de: <https://www.ens.org.co/lee-y-aprende/xii-informe-nacional-de-trabajo-decente-2019/>

Escuela Nacional Sindical (ENS) octubre de 2020. Informe sobre Trabajo Decente 2020.

Fundación Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía. Un Acuerdo de Paz sin participación ciudadana. 5 agosto 2020. <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/un-acuerdo-de-paz-sin-participacion-ciudadana/>

García Hernández Sergio. Cual es el panorama del Servicio de agua y saneamiento en Colombia; en periódico virtual *El Espectador*, 30 de septiembre de 2019; Bogotá DC. Tomado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/cual-es-el-panorama-del-servicio-de-agua-y-saneamiento-en-colombia/>

Gómez Suárez, Andréi. *Las 12 alertas del cuarto informe del Instituto Kroc* <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-paz/las-12-alertas-del-cuarto-informe-del-instituto-kroc-76584>

Instituto Kroc (2019). Tercer Informe. Hacia una paz de calidad en Colombia. [https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408\\_actualizacio\\_n\\_informe\\_3\\_instituto\\_kroc\\_feb19.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408_actualizacio_n_informe_3_instituto_kroc_feb19.pdf)

Instituto Nacional de Salud de Colombia. Boletín epidemiológico, semana 20, del 10 al 16 de mayo de 2020 (INS, 2020). Tomado de: [https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2021\\_Boletin\\_epidemiologico\\_semana\\_2.pdf](https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2021_Boletin_epidemiologico_semana_2.pdf)

Guevara Diego. La economía colombiana en 2021–2021 una tragedia que no concluye; *Razón Pública*, revista virtual, enero 11 de 2021; Bogotá. Tomado de: <https://razonpublica.com/la-economia-colombiana-2020-2021-una-tragedia-no-concluye/>

González, Jorge Iván (2020). La economía extractiva no genera empleo propuesta para la misión alternativa de empleo. Documento.

OCHA (2020). *Protejan la paz en Colombia: Por qué es importante la paz en Colombia para los Estados Unidos y América Latina, y qué puede hacer Estados Unidos al respecto*. <https://reliefweb.int/report/colombia/protejan-la-paz-en-colombia-por-qu-es-importante-la-paz-en-colombia-para-los-estados>

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012 – 2019. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Gobierno Nacional de Colombia, Agosto de 2020. Tomado de: <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/pnsan.pdf>

Mouly, Cecile; Hernández, Esperanza. Logros, desafíos y lecciones del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional, 2010-2019; Bogotá Colombia, Mayo de 2020. Tomado de: <https://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2020/05/DT-1-2020-V3.pdf>

Moreno salamanca, Natalia. Plan nacional de desarrollo: ni trabajo decente ni equidad de género l, revista *Perspectivas*; 02 de 2019, 10 hojas; recuperado de: <https://pacifista.tv/notas/mujeres-fuera-plan-nacional-desarrollo/>

Narváez Olaya, Ana María y Pérez Serrano, Randy Gustavo. POLÍTICAS, HAMBRE Y COVID-19. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Editorial Dejusticia, Santa fe de Bogotá; Julio de 2020, página 3. Tomado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/07/DMAA-5-Narva%CC%81ezPe%CC%81rez-1.pdf>

OECD (2019), Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2019, *OECD Publishing*, París, <https://doi.org/10.1787/805f2a79-es>.

Como está el país en conexiones de internet; Mintic Octubre de 2020. Tomado de: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Min-TIC-en-los-Medios/151654:Como-esta-el-pais-en-conexiones-de-internet#:~:text=Al%20t%C3%A9rmino%20del%20primer%20trimestre,cifra%20de%2016%2C31%20millones>.

ONU. Balance de los 4 años del proceso de paz en Colombia; Diario Virtual *El tiempo*, 7 de diciembre de 2020, Bogotá Colombia. Tomado de: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/onu-balance-sobre-los-cuatro-anos-implementacion-acuerdo-de-paz-colombia-551882>

Procuraduría General de la República. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-alerta-sobre-la-forma-desarticulada-en-la-que-se-avanza-en-la-implementacion-del-Acuerdo-de-Paz-.news>

Presidencia de la República de Colombia (2018). Plan de desarrollo Nacional 2018 -2022. Recuperado de <https://id.presidencia.gov.co/especiales/190523PlanNacionalDesarrollo/documentos/BasesPND2018-2022.pdf>

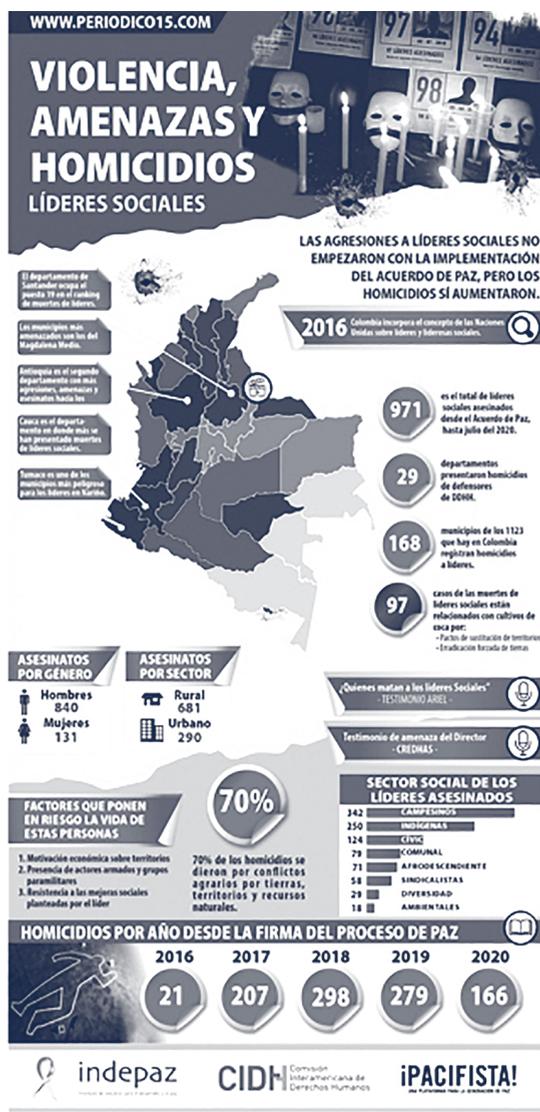
Román Vega R. Crisis del sistema de salud en Colombia. Revista virtual *Caja de Herramientas*; Corporación Viva la Ciudadanía; Semana del 06 al 12 de abril de 2018. Tomado de: <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0582/articulo04a.html#:~:text=La%20crisis%20se%20caracteriza%20por,en%20la%20prestaci%C3%B3n%20de%20los>

## Anexos

### Anexo 1. Masacres por Departamentos



## Anexo 2. Infografía sobre Violencia, amenazas y homicidios



## **Empresas condenadas a devolver tierras despojadas y predios restituidos**

	Empresa	Sentencia	Nº. Predios
1	Cementos Argos	14	28
2	Grupo empresarial DOLE – La Francisca S.A.S.	1	49
3	Grupo empresarial DOLE – Agrícola Eufemia S.A.A.	1	49
4	Grupo empresarial DOLE – CI Técnicas Baltime de Colombia S.A.S	1	49
5	Sociedad Agropecuaria Tacaloa S.A.S.	2	15
6	Sociedad Agropecuaria Carmen de Bolívae	1	11
7	Inmobiliaria Inversiones A SA .S.A	1	11
8	Sociedad Inversiones Y&R S.A.S	2	9
9	Bananeras de Urabá S.A.	1	9
10	Soc. Jorge Herrera e hijos S.C.S.	6	9
11	Inverdima S.A.S	1	6
12	Sociedad Aceites SA	1	6
13	A.Palacios S.A.S.	1	5
14	Avícola Toc Toc	1	5
15	C.I. Carib Banana S.A.	1	4
16	Plantaciones del Darién	2	4
17	Sociedad Cantillo Sánchez & CIA SCS	1	4
18	Todo Tiempo S.A.	1	4
19	Inmobiliaria Vizcaya S.A.	2	3
20	Inversiones agropecuarias Charris Pérez LTDA.	1	3
21	Inversiones Futuro Verde S.A.	1	3
22	Sociedad Campollo S.A.	1	3
23	Agropecuaria Caña Flecha S.A.	1	2
24	Inversiones Ariza Quintero	2	2
25	Jota Uribe CE CIA S.C.A.	2	2

	Empresa	Sentencia	Nº. Predios
26	Reforestadora del Sinú Sucursal Colombia	1	2
27	Sociedad Agropecuaria W2 S.A.S	1	2
28	Sociedad Agroservicios San Simón S.A.	2	2
29	Sociedad Agropecuaria Montes de María S.A.	2	2
30	Varix Center S.A.	2	2
31	Palmeras de la Costa S.A.	1	2
32	Agropecuaria Palmares	1	2
33	Agropecuaria Lactycar S.A.S.	1	1
34	Agropecuaria Palmas de Bajirá S.A.	1	1
35	Compañía agrícola de la Sierra	1	1
36	Constructora Made S.A.	1	1
37	Cooperativa Comultrasan	1	1
38	Crescendo S.A.	1	1
39	Fondo Ganadero de Córdoba	1	1
40	Inversiones Jápera S.A.S.	1	1
41	Inversiones Surrambay Ltda.	1	1
42	La Predera de María S.A.	1	1
43	Reforestadora Andina S.A. o Cartón Colombia	1	1
44	Ruíz Cárdenas y CIA S.C.S.	1	1
45	Sociedad Agroindustrias Payoa S.A.	1	1
46	Sociedad E.Suarez y CIA ENS	1	1
47	Sociedad Inversiones Rodríguez Fuentes	1	1
48	Sociedad Palmas Montecarmelo S.A.	1	1
49	Agropecuaria Palmagan S.A.S.	1	1
50	Totoide S.A.	1	1
51	Urballanos LTDA.	1	1
52	Agroindustrias Villa Claudia	1	1
53	Drummond LTDA.	1	1
54	Agrícola Sara Palma S.A.	1	1

	Empresa	Sentencia	Nº. Predios
55	Sociedad Las Palmas Limitada	1	1
56	Sociedad Inversiones del Carare Incarare	1	1
		83	333
De 5011 sentencias, 83 son condenatorias contra empresas entre 2012 y mayo de 2020			
66 empresas han sido condenadas hasta mayo de 2020, incluyendo empresas mineras multinacionales y bancos			

Fuente: Fundación Forjando Futuro.



Con el apoyo de

