

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

JULIO DE 2020

Al cumplirse casi cuatro años desde la firma del histórico acuerdo de paz en Colombia, una vibrante energía ciudadana que busca construir una paz justa y duradera libra una dura batalla por superar la renuencia del Gobierno a implementar a cabalidad el acuerdo de paz y reabrir las negociaciones con los grupos guerrilleros que aún existen. La comunidad internacional debe actuar para catalizar el apoyo a la paz.

Desde la firma del acuerdo de paz en 2016 se han desmovilizado más de 13.000 guerrilleros de las FARC, que en su inmensa mayoría continúa reincorporados a la vida civil. El Gobierno colombiano está suministrando algunos de los servicios de reintegración prometidos en el acuerdo, pero todavía hay muchos que siguen pendientes. Los miembros de las antiguas guerrillas pueden participar en política. El sistema tripartito de verdad y justicia transicional ha logrado llegar a miles de víctimas en Colombia y en el exilio.

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. Como [lo expresó](#) una lideresa campesina: “¿Por qué queremos defender el acuerdo de paz? Porque es nuestro. Nosotros lo construimos”.¹

A pesar de la gran cantidad de acciones ciudadanas de los colombianos—incluidas muchas de las víctimas del conflicto—para lograr hacer realidad el acuerdo de paz, las acciones del Gobierno han sido insuficientes y no han protegido a las personas que arriesgaron sus vidas por la paz.

El costo de ello se ve reflejado en los más de 500 líderes sociales y defensores de los derechos humanos asesinados desde que se firmó el acuerdo.²

El pecado original es el fracaso del Gobierno colombiano en llevar la presencia del Estado civil a los territorios desalojados por las FARC—un fracaso que empezó con la falta de planeación para el posacuerdo del Gobierno Santos y se agravó con la deliberada falta de inversión para la implementación del Gobierno Duque—. El espacio que el Gobierno colombiano no reclamó actualmente es ocupado por grupos sucesores de los paramilitares,

A pesar de la gran cantidad de acciones ciudadanas de los colombianos—incluidas muchas de las víctimas del conflicto—para lograr hacer realidad el acuerdo de paz, las acciones del Gobierno han sido insuficientes y no han protegido a las personas que arriesgaron sus vidas por la paz.

Este informe es una iniciativa colaborativa de organizaciones de la sociedad civil estadounidenses y colombianas, incluyendo las siguientes organizaciones y plataformas:



el ELN, las disidencias de las FARC y redes de narcotráfico. Según el Comité Internacional de la Cruz Roja, en 2019, [25.303](#) personas fueron desplazadas internamente en desplazamientos masivos mientras que 27.694 fueron confinadas por conflictos, siendo Nariño, Chocó y Antioquia las zonas más afectadas. Minas antipersonales y explosivos hirieron a 352 personas, 42 de ellas murieron. “Vivir sin miedo es una deuda pendiente en Colombia”, [declaró](#) el jefe de la delegación del CICR en Colombia.³

Sin embargo, aún no es demasiado tarde para invertir en la paz de Colombia.

¿Por qué es importante la paz en Colombia para los Estados Unidos?

Si se implementa bien, el acuerdo integral de paz pondría fin al conflicto más antiguo del hemisferio occidental, una guerra que le ha costado la vida a más de [261.000](#) personas, la gran mayoría de ellas civiles, y que ha obligado a casi ocho millones de colombianos a huir de sus hogares, una cifra de desplazamiento interno del orden de Siria.⁴ El acuerdo le brinda a Colombia una hoja de ruta para modernizar y atender las necesidades de las zonas rurales abandonadas; afrontar de manera más sostenible la producción de drogas ilícitas, el narcotráfico y la delincuencia organizada; y para solucionar arraigadas problemáticas que alimentan la violencia y la desigualdad.

Es mucho lo que está en juego para los Estados Unidos si Colombia no implementa el acuerdo. Con la tragedia venezolana sucediendo al lado, Colombia cumple un papel fundamental al ofrecer refugio a [casi 1,8 millones](#) de migrantes venezolanos.⁵ Esto no es sostenible, y la crisis empeorará inmensamente, si la violencia se intensifica en Colombia. El conflicto colombiano afecta a la región latinoamericana, y la consolidación de la paz es una ventaja para sus vecinos.

La única manera en que se lograrán avances sostenibles en la reducción de la producción de coca, el tráfico de drogas y la delincuencia organizada—que han sido los principales objetivos de la política de los Estados Unidos en Colombia durante los cuatro últimos decenios—es si la paz gana terreno en las antiguas zonas de conflicto, que son, además, las principales zonas de producción de coca. Y finalmente, los esfuerzos diplomáticos del Gobierno de los Estados Unidos fueron un factor fundamental para lograr un acuerdo de paz; no debe desperdiciarse esta sabia inversión.

Si el conflicto continúa, una vez más serán los pobres del campo colombiano, incluidas las comunidades afrocolombianas e indígenas, los campesinos, las mujeres y los niños, quienes sufran las peores consecuencias de la violencia. Otra generación más de valientes y enérgicos líderes sociales y defensores de los derechos humanos será desplazada, exiliada o asesinada.

Este informe sintetiza las promesas y los desafíos de la paz en Colombia, y recomienda maneras en que los Estados Unidos pueden contribuir a soluciones sostenibles. Si los diplomáticos y legisladores estadounidenses obran con determinación para impulsar el cumplimiento del acuerdo, aún no es demasiado tarde para preservar la frágil paz colombiana.

La promesa del acuerdo de paz de Colombia

El acuerdo de paz exige que el Estado colombiano preste en las zonas afectadas por el conflicto los servicios básicos que todo gobierno debe ofrecer a sus ciudadanos: educación, servicios de salud, carreteras, un sistema de justicia, seguridad pública, acceso a la tierra y seguridad en la tenencia de la misma, oportunidades para ganarse la vida, el derecho a votar y participar en política y la protección de los derechos de los ciudadanos. Las zonas de conflicto no tenían ni servicios ni infraestructuras mínimas. A menudo, las principales autoridades eran fuerzas guerrilleras y paramilitares, y estas fuerzas y el crimen organizado penetraron los gobiernos locales y regionales. La presencia del Estado, cuando la había, era principalmente militar.

El acuerdo es una oportunidad para que el Gobierno expanda la autoridad civil a estas regiones olvidadas. Mediante la formalización de la tenencia de la tierra de los campesinos y de las comunidades afrocolombianas e indígenas y la distribución de tierras a quienes carecen de ella, el Gobierno busca reducir la desigualdad y el conflicto. El acuerdo le exige al Gobierno que reintegre a los excombatientes de las FARC en la economía nacional y la sociedad y que brinde protección, lo que es esencial para prevenir el rearme de los excombatientes. El innovador acuerdo colombiano es el primero en incluir un “capítulo sobre drogas”, algo sin precedentes en los acuerdos de paz. Este capítulo compromete a los exguerrilleros a dejar el tráfico de drogas y ayudar en la erradicación, mientras que compromete al Gobierno a reemplazar los cultivos ilícitos de drogas con medios de subsistencia sostenibles.

El acuerdo representa una oportunidad de corregir errores del pasado. El proceso de paz de Colombia se destaca por incluir a las mujeres constructoras de paz, quienes con su enérgica incidencia lograron la incorporación del enfoque de género en todos los capítulos del acuerdo y la participación de mujeres y de colombianos LGBTQ+ en su implementación. El acuerdo incluye un capítulo étnico que fue elaborado con autoridades étnicas, aplica transversalmente a todo el acuerdo y garantiza la protección de los derechos colectivos sobre la tierra de las comunidades afrocolombianas e indígenas. Las víctimas de la violencia ejercida por cualquiera de los actores ocupan un lugar central en el acuerdo, lo que busca garantizar sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la “garantía de no repetición”—que es la promesa de que el brutal pasado no se repetirá—. El acuerdo crea tres mecanismos de justicia transicional: una Comisión de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y un mecanismo de justicia reparadora y de rendición de cuentas—la Jurisdicción Especial para la Paz—.

Al igual que todos los demás acuerdos de paz, este acuerdo es el resultado de un difícil compromiso entre la paz y la justicia. Los críticos del acuerdo veían con preocupación los líderes de las FARC o los oficiales militares implicados en violaciones graves de los derechos humanos que confesaran sus crímenes no serían condenados a prisión sino únicamente a sanciones no carcelarias reducidas, de cinco a ocho años. Sin embargo, históricamente, este acuerdo prevé más justicia por violaciones graves de derechos humanos que todos los demás acuerdos que habían sido firmados antes.

Si se implementa en su totalidad, el acuerdo contribuiría a abordar las causas que dieron origen al conflicto, incluidas la pobreza extrema y la desigualdad, y la falta de acceso a la tierra, al empleo y la justicia. Compromete al Estado colombiano a hacer lo que siempre debió haber hecho para proteger los derechos de sus ciudadanos.

Si se implementa en su totalidad, el acuerdo contribuiría a abordar las causas que dieron origen al conflicto, incluidas la pobreza extrema y la desigualdad, y la falta de acceso a la tierra, al empleo y la justicia. Compromete al Estado colombiano a hacer lo que siempre debió haber hecho para proteger los derechos de sus ciudadanos.

Avances y desafíos en la implementación del acuerdo de paz

La reintegración de los excombatientes

La seguridad de los excombatientes es un desafío serio: 200 excombatientes han muerto y 14 han desaparecido desde que se firmó el acuerdo de paz

Si bien la reintegración de los excombatientes a la vida civil ha progresado, el Gobierno colombiano debe cumplir plenamente su compromiso de hacer posible la transición de los excombatientes a medios de subsistencia productivos y sostenibles y de proteger sus vidas. A su vez, los miembros de las FARC, a pesar de tener preocupaciones válidas sobre el cumplimiento del Gobierno de todas las disposiciones del acuerdo, deben mantener su compromiso de reintegrarse a la sociedad colombiana.

La inmensa mayoría de los más de [13.000](#) guerrilleros que se desmovilizaron en 2016 continúa en la vida civil.⁶ El rearme de algunos de los principales líderes, entre ellos Jesús Sant-rich—que abandonó su escaño en el Congreso colombiano y anunció su regreso a las armas en agosto de 2019—fue muy preocupante, pero relativamente pocos guerrilleros desmovilizados siguieron sus pasos. No obstante, si no se ofrece una reintegración y una protección adecuadas a los exintegrantes de las FARC, aumentará el número de personas que vuelvan a tomar las armas, ya sea con las disidencias de las FARC u otros grupos criminales. Ya hay alrededor de 2.400 disidentes de las FARC que operan en 15 departamentos y 85 municipios (cerca de 1.000 disidentes eran guerrilleros que pasaron por el proceso de desmovilización).⁷

Más de [5.200](#) exintegrantes de las FARC participan en actividades académicas,⁸ mientras que más de [1.760](#) están matriculados en capacitación vocacional.⁹ Si bien las mujeres excombatientes están aprovechando las oportunidades de educación, su acceso al empleo se ve limitado por la falta de acceso al cuidado infantil. El [98%](#) de los combatientes desmovilizados están registrados en el sistema nacional de salud.¹⁰

La reintegración económica ha avanzado más lentamente. Los excombatientes han recibido estipendios mensuales. Sin embargo, solo el [30%](#) de los excombatientes recibe apoyo del Gobierno colombiano para proyectos productivos¹¹ (48 proyectos colectivos han recibido fondos, beneficiando a [2.245](#) excombatientes, y se prevé que seis proyectos más serán financiados; los proyectos individuales benefician a [1.535](#) excombatientes).¹² Más de [dos tercios](#) de los proyectos colectivos aprobados hasta marzo del 2020 ocupan tierras arrendadas. Es necesario entregar títulos sobre las tierras para que estos proyectos sean sostenibles.¹³

Las condiciones de vida de muchos exguerrilleros siguen siendo precarias. Muchos carecen de vivienda adecuada, acceso a la atención en salud y seguridad alimentaria.

Los excombatientes están participando en el proceso político. El partido FARC respaldó a más de [300 candidatos](#) en las elecciones locales y regionales celebradas en octubre de 2019, y solo algunos de los candidatos eran excombatientes. Doce de los candidatos respaldados fueron elegidos.¹⁴

La seguridad de los excombatientes es un desafío serio: [200](#) excombatientes han muerto y 14 han desaparecido desde que se firmó el acuerdo de paz.¹⁵ El año más violento para los excombatientes fue 2019, con 77 asesinatos, en comparación con 65 en 2018 y 31 en 2017. En un caso preocupante, el excombatiente Dimar Torres fue asesinado por orden de un oficial militar en abril de 2019. El programa de protección dirigido específicamente a los excombatientes no dispone de la financiación adecuada. 17 excombatientes fueron asesinados mientras esperaban medidas de protección.¹⁶

Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición

El sistema de justicia transicional creado en el acuerdo de paz avanza a pesar de numerosos obstáculos, como las impugnaciones presentadas en un principio por el Gobierno Duque a algunos artículos de la ley que creó la Jurisdicción Especial para la Paz y su renuencia a provisionar presupuestos adecuados para las tres instituciones. El sistema está presente sobre el terreno en 66 lugares, lo que le permite llegar a los territorios para mejorar la participación de las víctimas.

La Jurisdicción Especial para la Paz está analizando una serie de casos emblemáticos y colectivos que incluyen secuestros realizados por las FARC, ejecuciones extrajudiciales efectuadas por las fuerzas armadas (“falsos positivos”), los derechos humanos y la situación humanitaria en algunas zonas del país (Urabá, Chocó/Antioquia, Nariño, norte del Cauca/sur del Valle), el asesinato de integrantes del partido Unión Patriótica y el reclutamiento forzado de menores de edad. Cerca de [265.000](#) víctimas han sido acreditadas en relación con los siete casos mencionados. Es posible que se abran más casos colectivos.¹⁷

Después de dos años de funcionamiento, [12.325](#) personas han solicitado acogerse a la jurisdicción de la JEP (que exige confesar los delitos cometidos para poder recibir el beneficio de la reducción de pena). De ellas, 9.720 son exguerrilleros; 2.431 son miembros de las fuerzas armadas colombianas; 72 son otro tipo de agentes estatales; y 12 están relacionadas con la protesta social. La JEP ya ha tomado más de 16.500 decisiones judiciales, entre las que se cuentan decisiones sobre la libertad provisional de personas encarceladas o sobre el retiro de los beneficios de la justicia tradicional a personas que supuestamente incumplieron las condiciones.¹⁸

En el caso de los falsos positivos, más de doscientos soldados y oficiales de las fuerzas armadas [confesaron](#) sus crímenes ante los magistrados de la JEP.¹⁹ Pero, desafiando la autoridad de esta institución, un ex alto mando del ejército—Mario Montoya, quien fue el comandante del Ejército durante un periodo en el que se cometieron miles de ejecuciones extrajudiciales—descaradamente atribuyó los crímenes a soldados sin educación que malinterpretaron sus órdenes, en vez de aceptar responsabilidad y compartir la verdad, que son exigencias para recibir los beneficios de la JEP. Muy pocos militares de alto rango implicados en el escándalo de las ejecuciones extrajudiciales de los “falsos positivos”, en el que más de 5.000 personas, en su mayoría jóvenes, fueron asesinadas, vestidas con uniformes de guerrilleros y declaradas muertas por el enemigo, han comparecido ante la JEP. Esto obedece en gran parte a que las investigaciones de esos crímenes por parte de la justicia ordinaria se han suspendido, lo que elimina el incentivo para que los oficiales comparezcan ante la JEP. Ni siquiera el caso del excomandante del ejército Nicacio Martínez ha avanzado en la justicia civil, a pesar de que se han abierto investigaciones sobre 23 ejecuciones extrajudiciales supuestamente cometidas por soldados bajo su mando. En cambio, los mandos medios que han comparecido ante el JEP, han dicho la verdad y han reconocido a sus víctimas, han sido amenazados y agredidos físicamente.²⁰

La dimensión de la reacción militar contra las reformas y el avance de los acuerdos de paz salió a la luz con otro escándalo de interceptaciones telefónicas en 2020. Unidades de inteligencia del Ejército colombiano compilaron expedientes detallados sobre las vidas y actividades personales de por lo menos 130 periodistas colombianos y estadounidenses, defen-

El sistema de justicia transicional creado en el acuerdo de paz avanza a pesar de numerosos obstáculos.

El Gobierno no ha protegido lo suficiente a las víctimas que presentan o litigan casos en el sistema de justicia transicional, ni tampoco a los defensores de los derechos humanos que acompañan a las víctimas en estos esfuerzos.

sores de los derechos humanos, políticos, jueces, líderes sindicales y posibles informantes militares. Al parecer, estas actividades ilegales se efectuaron con equipos estadounidenses.

La Comisión de la Verdad ha tomado más de [11.700](#) declaraciones de víctimas y sus familiares, en Colombia y en el exilio, de excombatientes y de otras personas.²¹ En abril de 2020 inició el proceso de analizar la información recogida. La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas ha recogido información suministrada por víctimas en todo el país para crear un plan nacional de búsqueda, y ha recibido más de 4.000 solicitudes, sin embargo, ha sido lenta en iniciar el proceso de búsqueda. La Unidad de Búsqueda registra más de [83.000](#) desapariciones forzadas en Colombia²² y ha identificado a [599](#) desaparecidos que nunca fueron registrados en otras bases de datos.²³

Debido al impacto del virus COVID-19 es preciso actualizar el cronograma de las tres instituciones y de la implementación del acuerdo de paz en general. La cuarentena y los trastornos causados por el COVID-19 están retrasando las labores programadas, por ejemplo, en el corto periodo previsto para la Comisión de la Verdad.

Los derechos y la inclusión de las víctimas

El acuerdo prometió “que las víctimas estén en el centro”, y las víctimas hicieron un aporte crucial a las negociaciones en La Habana. Durante la etapa de implementación, las víctimas han podido acceder de forma significativa a las tres instituciones del sistema de justicia transicional y, además, aportar a las mesas locales de víctimas y a otros procesos locales y regionales. Un avance importante fue el compromiso del presidente Duque de prorrogar el plazo establecido para la Ley de Víctimas de 2011—la ley que antecedió y ayudó a abrir el camino para el acuerdo al establecer la reparación y restitución de tierras para las víctimas del conflicto y que estaba pronta a expirar—.

Aun así, todavía no se han realizado en su totalidad los derechos de las víctimas. El acuerdo prometió 16 curules en el Congreso a las víctimas de las zonas del conflicto, con el propósito de hacer frente a su exclusión de la vida política nacional. Sin embargo, en el Congreso, el partido del presidente Duque bloqueó varias veces la creación de estos curules. Adicionalmente, el presidente Duque nombró a funcionarios polémicos en cargos claves con poder sobre los derechos de las víctimas, incluso nombrando como director del Centro de Memoria Histórica a un historiador que [negó](#) la ocurrencia de un conflicto armado en Colombia, lo que puede conducir a que se desconozca el sufrimiento de las víctimas de los actores estatales o paramilitares.²⁴ Algunos grupos de derechos humanos solicitaron que sus archivos fueran retirados del Centro, y una red de sitios de memoria histórica latinoamericanos revocó su membresía. Posteriormente, el Gobierno nombró al hijo de Rodrigo Tovar, alias “Jorge 40”, uno de los líderes paramilitares más brutales, como coordinador de víctimas del Ministerio del Interior.²⁵

El Gobierno no ha protegido lo suficiente a las víctimas que presentan o litigan casos en el sistema de justicia transicional, ni tampoco a los defensores de los derechos humanos que acompañan a las víctimas en estos esfuerzos. Es preocupante que los representantes de las víctimas en las mesas de víctimas y los otros grupos de trabajo instalados en las zonas de conflicto para supervisar la implementación del acuerdo hayan recibido amenazas de muerte y que algunos hayan sido atacados o asesinados. A raíz de esto, algunos líderes de las víctimas se han retirado del proceso. Así mismo, las víctimas que reclaman las tierras de las que fueron desplazadas no tienen protección ni respaldo y están expuestas al peligro.

Reformas rurales: El corazón del acuerdo

El capítulo 1 del acuerdo de paz establece un plan integral de reforma rural para la transformación estructural del campo, que incluye medidas diseñadas para lograr una mayor inclusión e igualdad, la disminución de la pobreza y que se garantice el goce pleno de los derechos de los ciudadanos. Las medidas encaminadas a democratizar el acceso a la tierra y su uso apropiado son cruciales para alcanzar la paz en Colombia, que tiene la distribución de tierras más desigual de toda América Latina, que a su vez es la región con los niveles de desigualdad más altos de todo el mundo.

El objetivo de los compromisos del capítulo 1 es garantizar el acceso a la tierra de las mujeres rurales y las comunidades más vulnerables, de acuerdo con el artículo 64 de la Constitución de Colombia de 1991. Se establecen disposiciones para repartir tierras a través de un Fondo de Tierras a aquellos con poca o ninguna tierra y para formalizar a través de la titulación la tenencia de quienes no poseen derechos legales seguros sobre su tierra. Otras disposiciones, incluido un catastro multipropósito, buscan promover la utilización apropiada, productiva y sostenible de la tierra y regularizar con transparencia la propiedad de la misma.

Adicionalmente, el acuerdo de paz reconoce expresamente que el acceso a la tierra, a pesar de ser una condición previa, no basta para transformar el campo. Por consiguiente, las medidas del capítulo 1 también incluyen la elaboración de programas de desarrollo equitativo en los territorios con la participación de las comunidades rurales (a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial o PDET), así como la elaboración e implementación de 16 planes nacionales para asegurar el acceso adecuado y equitativo a bienes y servicios públicos (como la educación, la salud y la infraestructura) en las zonas rurales.

La implementación de las disposiciones del capítulo 1 ha sido especialmente lenta y dispareja. El Fondo de Tierras no ha distribuido ni una sola hectárea y le falta mucho para adquirir los tres millones de hectáreas prometidas para su distribución. Por otro lado, actualmente se está considerando legislación que podría limitar las fuentes de tierras disponibles para el Fondo, al desviar tierras públicas (baldíos) destinadas a las personas sin tierra o sin tierra suficiente, para el provecho de las grandes iniciativas empresariales.

También existen inquietudes sobre la implementación del catastro multipropósito, una tarea enorme que, implementada correctamente, podría generar un sistema de información para mejorar la transparencia, ayudar a regularizar la propiedad de la tierra y reducir la concentración de la misma. Sin embargo, el diablo está en los detalles, y en zonas remotas donde la presencia del Estado es escasa o nula, subcontratar los servicios con el sector privado puede llevar a que actores con fuertes intereses económicos acaben inclinando el sistema a su favor, lo que legalizaría en la práctica el desplazamiento de las comunidades campesinas y étnicas de sus tierras.

Los retrasos y la implementación inadecuada de buena parte del capítulo 1 también están conectados con la falta de financiación por parte del Gobierno, que en su presupuesto para 2020 disminuyó aún más los fondos destinados a las agencias gubernamentales encargadas de implementar sus disposiciones. En consecuencia, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en los que participaron las comunidades de 170 municipios, continúan existiendo solo sobre el papel. Implementarlos requiere grandes cantidades de

La implementación de las disposiciones del capítulo sobre reformas rurales ha sido especialmente lenta y dispareja. El Fondo de Tierras no ha distribuido ni una sola hectárea.

Según el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiana (CONPA), el acuerdo “abre varias oportunidades y plantea procesos y herramientas concretas para avanzar hacia la plena garantía de los derechos de las comunidades étnicas. No obstante, no han sido aprovechadas. Por el contrario... se presenta el recrudecimiento del conflicto armado y las comunidades afrocolombianas enfrentan serios riesgos de sufrir violaciones de sus derechos fundamentales, así como el exterminio físico y cultural de sus comunidades”.

recursos, al igual que tiempo, y es fundamental que el proceso de implementación cuente con una fuerte participación de la comunidad. Se ha avanzado poco en la implementación de los 16 programas nacionales, por lo cual no ha habido cambios reales sobre el terreno para las comunidades rurales que necesitan con urgencia bienes y servicios públicos. En vez de impulsar estos planes que fueron formulados con una amplia participación, el Gobierno Duque está haciendo hincapié en las “zonas futuro”, que parecen ser similares a las “zonas de consolidación”, las zonas bajo dominio militar creadas durante el Gobierno Uribe.

El capítulo étnico: Visionario, pero aún lejos de realizarse

Según el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiana (CONPA), el acuerdo “abre varias oportunidades y plantea procesos y herramientas concretas para avanzar hacia la plena garantía de los derechos de las comunidades étnicas. No obstante, no han sido aprovechadas. Por el contrario... se presenta el recrudecimiento del conflicto armado y las comunidades afrocolombianas enfrentan serios riesgos de sufrir violaciones de sus derechos fundamentales, así como el exterminio físico y cultural de sus comunidades”²⁶

El Gobierno Duque ha mostrado poco interés en promover los derechos étnicos e implementar el capítulo étnico del acuerdo. A pesar del compromiso público de julio de 2019 del Alto Comisionado para la Estabilización, Emilio Archila, el Gobierno no ha trabajado con la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), la entidad creada para garantizar que se implemente el capítulo étnico y que los pueblos étnicos puedan aportar a su implementación. Sin el apoyo del Gobierno, las organizaciones étnicas están intentando impulsar por su propia cuenta la implementación del acuerdo de paz. La falta de apoyo gubernamental no solo impide la implementación de la paz en las zonas étnicas, sino que también va en contra de las obligaciones del Estado de salvaguardar los derechos de estas poblaciones de acuerdo con los autos 004, 005 y 006 de 2009 de la Corte Constitucional y, más recientemente, el auto 091 de 2017 (sobre de la situación de indefensión de los pueblos afro e indígenas en el Chocó debido a la violencia generalizada).

El Gobierno colombiano no ha promovido los mecanismos de protección étnicos, incluida la guardia cimarrona, un grupo indígena y afrocolombiano establecido en el acuerdo. Tampoco ha cumplido el compromiso de desminar los territorios étnicos, incluido lo acordado con los pueblos emberá en Puerto Libertador e Ituango, los Jiw y Nukank en Guaviare y Meta, y los Awá en Nariño. Ni siquiera han progresado los casos que el acuerdo de paz dice específicamente que son prioritarios y que involucran a los consejos comunitarios de Alto Mira y Frontera, el municipio de Buenos Aires y La Alsacia (Cauca). En cambio, el Gobierno se ha enfocado en medidas de seguridad de línea dura, que han demostrado durante décadas de conflicto armado interno que no solo no protegen los derechos de las minorías étnicas, sino que dan lugar a abusos en contra de estas poblaciones por parte de las fuerzas de seguridad pública. A menos que se actúe de inmediato, continuará el exterminio físico y cultural de los pueblos étnicos.

De hecho, las personas afrocolombianas e indígenas afrontan graves problemas de seguridad en las zonas rurales y urbanas. De acuerdo con el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA) y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), en 2019 fueron desplazadas 20.231 personas afrocolombianas e indígenas. Durante el primer trimestre de 2020, fueron desplazadas otras 7.000 personas afrocolombianas e indígenas. En 2019, fueron asesinados 49 líderes sociales de minorías étnicas—41 indígenas

y ocho afrocolombianos—. Comunidades en Chocó, Nariño, el Valle del Cauca, Cauca y la Guajira enfrentaron situaciones de emergencia críticas (de seguridad y humanitaria).

Tampoco se están implementando adecuadamente las disposiciones del capítulo rural que benefician a las comunidades étnicas y, además, las comunidades étnicas tampoco están participando en su implementación. No ha comenzado la implementación de los PDET en los territorios colectivos de los grupos étnicos. El Gobierno afirma que es por falta de progreso en la construcción conjunta con las autoridades étnicas del protocolo del Mecanismo Especial de Consulta Previa establecido por el Decreto 893 de 2017. Sin embargo, el Gobierno ni siquiera ha convocado una reunión con la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos desde marzo de 2018, cuando fueron finalizados planes para 14 de los 16 PDET. A nivel regional, el Gobierno está dando prioridad a sus megaproyectos en lugar de fortalecer las organizaciones sociales y los proyectos económicos más pequeños, como se prevé en los PDET.

La falta de progreso de la reforma rural integral profundiza los conflictos territoriales y socioambientales en las zonas étnicas de la Amazonía, la Macarena, el sur del Meta, Gaviare, Caquetá y Putumayo. Así mismo, las estructuras paramilitares están fortaleciendo su control en importantes zonas del Pacífico y el Catatumbo.

Como desarrollo positivo, tanto en la Jurisdicción Especial para la Paz como en la Comisión de la Verdad, se involucró activamente a las víctimas afrocolombianas e indígenas y se apoyó su participación en las audiencias y los macro casos que sensibilizaron sobre el impacto diferenciado del conflicto que sufren los grupos étnicos.

Las mujeres, las personas LGBTQ+ y la paz en Colombia

El acuerdo de paz de 2016 se destaca por incluir el género como principio rector y 130 medidas afirmativas que promueven la igualdad de derechos y la participación de la mujer. Es impresionante el alto grado de integración del enfoque de género en todo el acuerdo, sin embargo, la implementación de estas disposiciones ha sido lenta.

De hecho, según el Instituto Kroc de Estudios Internacionales sobre la Paz, la implementación de las disposiciones de género del acuerdo es inferior a la tasa generalizada de implementación.²⁷ En parte, esto obedece al carácter estructural de las medidas de género, pero la lentitud del progreso también radica en la falta de recursos y atención gubernamentales que se dedican a su implementación. Entre los problemas señalados por las organizaciones de mujeres están la necesidad de lograr más progreso en la titulación y la restitución de tierras a las mujeres, la necesidad de enfocar más atención en el cuidado de la salud de las mujeres excombatientes y la necesidad de implementar en su totalidad las medidas para promover la participación de la mujer en la reforma rural y los programas de sustitución de cultivos.

No obstante, los acuerdos de paz han abierto nuevos espacios para la participación y el liderazgo de la mujer. Sin embargo, esto también ha aumentado los riesgos que ellas enfrentan. La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia documentó el asesinato de 36 lideresas entre 2016 y septiembre de 2019,²⁸ mientras que la Defensoría del Pueblo documentó 447 amenazas entre febrero de 2018 y mayo de 2019.²⁹ Entre 2019 y la primera mitad de 2020, las amenazas contra las mujeres rurales, incluidas las dirigentas campesinas y las lideresas étnicas, han aumentado como

El acuerdo también es pionero porque reconoce a las personas LGBTQ+ como víctimas del conflicto y propone un enfoque de género para hacer frente a las injusticias del pasado. Desafortunadamente, la reacción contra las disposiciones sobre género y LGBTQ+ y la falsa descripción de las mismas por parte de las fuerzas opositoras de la paz en la campaña por el “No” en el referendo de 2016, frenó bruscamente el impulso que habían ganado los activistas LGBTQ+ en el último decenio.

La situación de seguridad de los defensores de los derechos humanos y los líderes sociales en Colombia es extremadamente grave, e imperdonable. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, 108 defensores fueron asesinados en 2019. De acuerdo con el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, al finalizar junio de 2020, ya han sido asesinados 153 defensores de los derechos humanos y líderes sociales.

consecuencia de sus luchas por el acceso y la restitución de la tierra, la protección del medio ambiente y la sustitución de los cultivos ilícitos.

El acuerdo también es pionero porque reconoce a las personas LGBTQ+ como víctimas del conflicto y propone un enfoque de género para hacer frente a las injusticias del pasado. Incluye garantías para la participación política de las personas LGBTQ+ y medidas que mejoran el acceso a la justicia, así como grupos de trabajo especializados dedicados a enfrentar los delitos más graves que sufrieron estas víctimas. Desafortunadamente, la reacción contra las disposiciones sobre género y LGBTQ+ y la falsa descripción de las mismas por parte de las fuerzas opositoras de la paz en la campaña por el “No” en el referendo de 2016, frenó bruscamente el impulso que habían ganado los activistas LGBTQ+ en el último decenio. También se convirtió en un impedimento importante para la implementación de los derechos de género y LGBTQ+ después del acuerdo.

Aún así, los colombianos LGBTQ+ siguieron adelante, presentando ante la Jurisdicción Especial para la Paz informes innovadores de la Alianza Voces LGBT, en los que se documentan los crímenes de lesa humanidad cometidos contra las personas LGBTQ+ por los grupos armados del conflicto. Los macro casos 002 y 04 de la JEP incluyen casos presentados en estos informes.³⁰

Si bien se hizo historia en 2019 cuando Bogotá eligió a Claudia López como la primera alcaldesa abiertamente lesbiana, las personas LGBTQ+ enfrentan la discriminación y el maltrato diariamente. Sigue estando normalizada la violencia contra las personas que no se ajustan a las normas tradicionales de género. Según Caribe Afirmativo, entre 2007 y 2019 se produjeron 206 muertes violentas atribuibles a la orientación sexual o la identidad de género de las víctimas en la costa caribe.

A menudo, las víctimas de este tipo de violencia no pueden acceder a la justicia. Aunque ha mejorando la respuesta de la Fiscalía General de la Nación, todavía falta mucho camino por recorrer. Caribe Afirmativo señala que persisten los homicidios, las amenazas y la violencia de la policía contra los colombianos LGBTQ+ debido a la falta de voluntad de las instituciones de focalizar y abordar las formas diferenciadas de violencia que sufren. La mayoría de las investigaciones son inexistentes o ineficaces, lo que da lugar a que los casos sin resolver no se registren y sean archivados, y la mayoría de los delitos quedan en la impunidad.

Imperdonable: La difícil situación de los líderes sociales y los defensores de los derechos humanos

La situación de seguridad de los defensores de los derechos humanos y los líderes sociales en Colombia es extremadamente grave, e imperdonable. Según la [Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia](#) (ACNUDH), 108 defensores fueron asesinados en 2019; esto incluye un aumento del 50% en los ataques contra las mujeres defensoras frente al año anterior.³¹ Estas cifras, confirmadas por la organización internacional [Frontline Defenders](#), significan que en Colombia son asesinados más defensores de derechos humanos que en cualquier otra parte del mundo.³² El número de amenazas también ha aumentado drásticamente, y la ACNUDH informó que en 2019 se duplicó el número de amenazas frente al año anterior. La situación no mejoró en los

primeros meses de 2020. De acuerdo con el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ), al finalizar junio de 2020, ya han sido asesinados 153 defensores de los derechos humanos y líderes sociales.³³

No es común que estos casos sean investigados o enjuiciados eficazmente. En septiembre de 2019, en una audiencia sobre las amenazas a los defensores de los derechos humanos y los líderes sociales en Colombia celebrada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, [organizaciones de la sociedad civil](#) informaron que más de 477 líderes sociales fueron amenazados tan solo en el primer semestre de 2019 y que la Fiscalía General de la Nación carece de recursos para la investigación de estos casos.³⁴ La situación de ataques y asesinatos contra los defensores de los derechos humanos es muy parecida: la cifra de sentencias y condenas es baja y casi nunca incluye a los autores intelectuales de los delitos. La tasa de impunidad de los crímenes contra los defensores de los derechos humanos es de aproximadamente 95%, de acuerdo con Somos Defensores.³⁵

En vista de esta grave situación, el acuerdo de paz estableció un amplio conjunto de medidas para la protección de los defensores de los derechos humanos y los líderes sociales, con el objeto de contribuir a la reducción de los factores de riesgo existentes. Por ejemplo, el acuerdo creó la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, cuyo mandato es elaborar e implementar una política pública para el desmantelamiento de las estructuras neoparamilitares.³⁶ Esta Comisión no está operando activamente de acuerdo lo dispuesto en el acuerdo de paz. Ante esta situación, los representantes de la sociedad civil nombrados para la Comisión [presentaron su propio plan](#) de desmantelamiento de las estructuras neoparamilitares. El acuerdo también dispuso que mediante el Decreto 660 se implementaran las medidas de prevención y protección para los líderes sociales, las comunidades y las organizaciones. Sin embargo, la aplicación de este decreto no es prioridad para el Gobierno Duque, que ya seleccionó algunos proyectos piloto pero ni siquiera ha comenzado a ejecutarlos.

En vez de basarse en las medidas de protección existentes y desarrollar los mecanismos incluidos en el acuerdo de paz, el Gobierno Duque está construyendo su propia política pública para la protección de los defensores de los derechos humanos y los líderes sociales. Este plan se basa en el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas (PAO) que fue lanzado poco después de que Duque asumiera la presidencia, y fue criticado por los defensores de los derechos humanos por haber sido elaborado sin su aporte. A finales de junio de 2020, todavía no se ha puesto en marcha la política pública prometida, mientras que los [representantes civiles](#) se han retirado [del proceso](#), al argumentar que el Gobierno está impulsando medidas de protección centradas en la militarización de los territorios y, además, no está incluyendo los mecanismos pactados en el acuerdo de paz.³⁷

Por otra parte, continúan las fuertes críticas a la labor de la Unidad Nacional de Protección, que es la entidad responsable de implementar las medidas de protección de los líderes sociales y los defensores de los derechos humanos. Sigue teniendo una visión limitada de la protección, centrada en la protección física, sin consultar adecuadamente a los beneficiarios ni atender debidamente las necesidades de protección ni colectivas ni individuales, y sin emplear enfoques diferenciales basados en el género, el origen étnico y la ubicación geográfica. Por ejemplo, [según la ACNUDH](#), únicamente el 0,22% del presupuesto de la Unidad Nacional de Protección se destinó a medidas de protección colectiva.³⁸ Los beneficiarios de la Unidad Nacional de Protección siguen teniendo serias preocupaciones sobre

El fin de las aspersiones aéreas es un factor en el aumento de los cultivos de coca después de 2012, aunque esta situación se entiende mejor si se considera que el Gobierno Santos terminó el programa sin reemplazarlo con nada. Los habitantes de las zonas rurales descansaron del sobrevuelo de los aviones de aspersión, pero esto fue lo único que cambió en su día a día en el campo.

el uso de la información recogida por los guardaespaldas, inquietudes que se agravaron con las recientes [revelaciones de que algunos guardaespaldas filtraron y vendieron información a grupos criminales](#).³⁹

Por último, es preocupante que ante una situación tan delicada, la principal respuesta del Gobierno Duque es negar la gravedad del problema. La indignación del Gobierno colombiano ante el informe anual de la ACNUDH y el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas por el Relator Especial para los Defensores de los Derechos Humanos, Michel Forst, muestra que el Gobierno no está dispuesto a escuchar recomendaciones ni a apoyar la labor de los defensores de los derechos humanos y los líderes sociales.⁴⁰ La [declaración](#) de la ministra del interior, Alicia Arango, de que en Colombia “mueren mas personas por robo de celulares que por ser defensores de los derechos humanos” evidencia claramente esta indolente respuesta.⁴¹

Política de drogas: ¿Volver al pasado o avanzar hacia el futuro?

La Casa Blanca [anunció](#) en marzo de 2020⁴² que las agencias estadounidenses habían calculado que existían 212.000 hectáreas de coca cultivadas en Colombia en 2019, un incremento frente a 78.000 hectáreas en 2012.⁴³ Estimó que los traficantes usaron esta coca para producir 951 toneladas métricas de cocaína. Ambas cifras fueron récord y representan un ligero incremento frente a 2018. Este cálculo de los Estados Unidos concuerda con el cálculo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) que, a pesar de calcular cifras más bajas, muestra la misma tendencia: el cultivo de coca y la producción de cocaína aumentaron fuertemente a partir de 2012 y se estabilizaron un poco después de 2017. Sin embargo, el cálculo de UNODC publicada en junio de 2020 encontró una reducción del 9 por ciento en los cultivos de coca colombianos en 2019, lo que se aleja considerablemente del hallazgo de los Estados Unidos.⁴⁴

Este aumento no está causando una epidemia de abuso de la cocaína en Estados Unidos. Los [datos del Gobierno](#) estadounidense muestran solo un ligero incremento de las incautaciones de cocaína y el consumo declarado en ese país. La más reciente Evaluación Nacional de la Amenaza de Drogas (*National Drug Threat Assessment*) de la DEA concluye que la mayor parte del aumento de la producción de cocaína en el mercado mundial no llega a Estados Unidos. “Es posible que los traficantes hayan cambiado de táctica”, dice el informe, “y que hayan comenzado a enviar mas cocaína a Europa, Asia y Australia y no a los Estados Unidos, debido al mayor potencial de ganancias”.⁴⁵

En 2019 el Gobierno Duque incrementó la erradicación manual forzosa hasta niveles récord. Los equipos de erradicadores de coca reportaron la destrucción de casi 100.000 hectáreas de cultivo en 2019. Y bajo una intensa presión de la Administración Trump, el Gobierno Duque avanza hacia la reactivación de un programa financiado por los Estados Unidos para utilizar aviones para rociar el herbicida glifosato sobre las zonas de cultivo de coca.

Este programa de aspersión aérea fumigó con glifosato 1,8 millones de hectáreas del territorio colombiano entre 1994 y 2015, una superficie que equivale a los estados de Connecticut y Rhode Island juntos. Sin embargo, el Gobierno Santos suspendió la aspersión aérea en 2015 a raíz de la conclusión de la Organización Mundial de la Salud de que el glifosato

podría causar cáncer. En junio de 2020 Bayer—la compañía que actualmente vende el herbicida de glifosato de mayor difusión, Round-Up—[llegó a un acuerdo](#) por 10.000 millones de dólares con un grupo de demandantes que afirma haber desarrollado cáncer por el uso de glifosato.⁴⁶

El fin de las aspersiones aéreas es un factor en el aumento de los cultivos de coca después de 2012, aunque esta situación se entiende mejor si se considera que el Gobierno Santos terminó el programa *sin reemplazarlo con nada*. Los habitantes de las zonas rurales descansaron del sobrevuelo de los aviones de aspersión, pero esto fue lo único que cambió en su día a día en el campo. Continuaron pasando meses o años sin que llegaran los funcionarios del Gobierno, sin seguridad, sin acceso a la justicia, sin títulos de propiedad sobre la tierra, sin carreteras y sin otros servicios. El único cambio es que paró la aspersión. Por desgracia, la situación continuó igual después de la firma del acuerdo de paz: la lenta implementación del Gobierno de las disposiciones rurales se tradujo en más reuniones con funcionarios y más promesas que antes, pero muy poco cumplimiento.

El fin de la fumigación y la falta de gobernanza fueron solo algunos de los factores de la [“tormenta perfecta”](#) de causas que contribuyeron al auge de la coca en Colombia.⁴⁷ Bajó el precio del oro—que se disparó después de la crisis financiera de 2008 y que es extraído ilícitamente en muchos de los territorios sin gobierno donde se cultiva la coca; muchos cultivadores de coca que se habían pasado a la minería ilícita de metales preciosos después de 2008 volvieron a sembrar coca. El peso colombiano perdió valor frente al dólar, por lo que el precio de la coca subió mucho en pesos colombianos, para los cultivadores, a pesar de que seguía siendo el mismo en dólares.

Los Gobiernos de Trump y de Duque apuestan a que, si Colombia puede satisfacer las condiciones sanitarias, ambientales, de reparación y de consulta previa que la Corte Constitucional colombiana estableció para la aspersión aérea en 2017, un nuevo programa de aspersión aérea podría reducir los cultivos de coca. Tal vez tengan razón, pero solamente en el corto plazo y pagando muchos costos, incluida la consolidación de la paz. La [experiencia del Plan Colombia en los años 2000](#) mostró que la aspersión aérea puede reducir los cultivos de coca. Pero al igual que una dieta de choque con la que se bajan unos kilos al principio pero lleva a subir de peso después, estas disminuciones no duran.⁴⁸

En 2000, el paquete inicial de ayuda del “Plan Colombia” sirvió para financiar el incremento drástico de las fumigaciones. Los aviones realizaron fumigaciones masivas en zonas del sur de Colombia, como el Putumayo, donde se concentraban los cultivos de coca. Pero las aspersiones fueron acompañadas de pocos esfuerzos para llevar servicios o una presencia gubernamental funcional a estas regiones. En 2003, el cultivo de la coca había bajado, pero en 2004 dejó de disminuir. Y luego, hasta 2007, el cultivo de coca comenzó a aumentar de nuevo al tiempo que la aspersión aérea también aumentó hasta alcanzar niveles récord.

Ante la ausencia del Gobierno sobre el terreno y sin otras opciones económicas, las familias cocaleras se adaptaron a los aviones fumigadores. Migraron a otros sitios para cultivar, talando los bosques y convirtiendo regiones como Nariño en nuevos centros de cultivo. Cultivaron a la sombra, para que las parcelas fueran más difíciles de detectar. Podaron las plantas después de que pasaran los aviones fumigadores, perdiendo una cosecha, pero salvando el cultivo.

La presencia del Estado enfocada al desarrollo participativo es la única forma en que Colombia podrá lograr algo más que reducciones fugaces de los cultivos de coca. Y no es un sueño imposible: los lineamientos ya existen en el capítulo de reforma rural del acuerdo.

La erradicación respaldada por la fuerza militar y la fumigación aérea no sólo debilitará el capítulo sobre política de drogas del acuerdo de paz y la escasa fe en el gobierno de los habitantes de las zonas rurales, sino que también perjudicará las posibilidades de lograr una política de drogas más sostenible.

La coca disminuyó entre 2008 y 2012, pero no a causa de la aspersión, que también disminuyó durante esos años. Durante ese período aumentó la erradicación manual (que requiere una presencia sobre el terreno y erradica el cultivo, no solo la cosecha) y se hicieron algunos esfuerzos para llevar el Gobierno a las zonas abandonadas. Pero la erradicación manual resultó ser peligrosa y costosa, al tiempo que provocó enfrentamientos con los cultivadores que protestaron. Y la iniciativa para llevar la “presencia del Gobierno”—el “Programa Nacional de Consolidación Territorial” que contaba con el respaldo de los Estados Unidos—acabó siendo un programa primordialmente militar que [finalmente fue suspendido](#) por el Gobierno Santos.⁴⁹ Luego, en 2014, los cultivos de coca comenzaron a aumentar de nuevo.

Esta es una historia frustrante. La salida de esta encrucijada es obvia, pero no es fácil políticamente. La solución no es la aspersión con aviones, sino poner fin al historial de Colombia de abandono de las poblaciones rurales y, en cambio, empezar a trabajar con ellas como socios para el desarrollo. La coca seguirá existiendo en tanto que [aproximadamente la mitad](#) de los agricultores del país no posean títulos de propiedad sobre sus tierras⁵⁰ y comunidades enteras [utilicen la pasta de coca como dinero](#), porque el Gobierno está tan alejado que hasta la moneda es difícil de obtener.⁵¹

La presencia del Estado orientada hacia el desarrollo económico participativo es esencial. Esto significa la presencia *civil* del Estado, no despliegues militares. Significa, además, presencia del Estado sin impunidad: los funcionarios corruptos o abusadores de los derechos humanos hacen más mal que bien. La presencia del Estado significa la titulación masiva de las tierras de los campesinos y comunitarias: las personas con títulos de propiedad inequívocos sobre las tierras que cultivan no suelen cultivar coca, porque podrían perder sus tierras. Significa carreteras desde la granja o parcela hasta el mercado. Significa un sistema de justicia al que todo el mundo tiene acceso. Y significa medidas protectoras de seguridad viables para los líderes de la comunidad que arriesgan sus vidas por acompañar la llegada del Gobierno y de los programas de desarrollo.

La presencia del Estado enfocada al desarrollo participativo es la única forma en que Colombia podrá lograr algo más que reducciones fugaces de los cultivos de coca. Y no es un sueño imposible: los lineamientos ya existen en el capítulo de reforma rural del acuerdo, incluyendo la titulación y distribución de tierras y los PDET, que fueron desarrollados entre 2017 y 2019 con comunidades afectadas por el conflicto en 170 municipios. Ahora, le corresponde de Colombia implementarlos y hacerlos realidad.

Por supuesto que toma mucho tiempo crear una presencia estatal y ayudar a que las zonas abandonadas sean económicamente viables. Y Colombia está siendo presionada para que reduzca el cultivo de coca en el corto plazo. Hay dos maneras de aliviar esa presión.

Primero, continuar y ampliar la cobertura del programa de sustitución de cultivos acordado en el capítulo de política de drogas del acuerdo de paz, garantizando una implementación completa. Este modelo no es muy bueno si no se acompaña de un esfuerzo real de “presencia gubernamental”: solo proporciona dos años de asistencia a los cultivadores, que después se quedan solos, e incluso esas ayudas van muy retrasadas. Pero puede funcionar. El Plan Nacional Integral de Sustitución establecido en el acuerdo logró que 99.097 familias cocaleras se comprometieran a erradicar sus propios cultivos, y logró la eliminación de 40.506 hectáreas de coca con solo el 0,4% de resiembra, según estimaciones de la [UNODC](#).⁵² Para

garantizar que estas familias no vuelvan a cultivar coca cuando hayan pasado los dos años, el Gobierno debe evitar que estas familias sean olvidadas mientras esperan la construcción de la presencia del Estado a través de los PDET.

En segundo lugar, Colombia podría hacer mucho más en materia de interceptación, ya que el trasbordo es más lucrativo para la delincuencia organizada que el cultivo de coca y, adicionalmente, el producto debe pasar por cuellos de botella geográficos. Es sorprendente que miles de toneladas de precursores químicos—cemento, gasolina, acetona—ingresen tan fácilmente a zonas poco pobladas donde llamaría la atención un cargamento tan grande. Es sorprendente que ni siquiera haya autoridades estacionadas en las desembocaduras de muchos de los ríos que utilizan los traficantes. Es sorprendente que las comunidades se atrevan a [denunciar](#) que las fuerzas de seguridad locales no hacen nada cuando las lanchas rápidas navegan frente a sus pueblos ribereños, y aún así, no pasa nada.⁵³ Una interceptación más eficaz permitiría ganar tiempo para la presencia del Estado.

Por último, se podría avanzar más en la erradicación de la coca si se hiciera énfasis en los hogares y no las hectáreas. La mayoría de la coca es cultivada por familias que labran pequeñas parcelas de tierra. Cada una de ellas gana en promedio [130 dólares](#) al mes con el cultivo—una miseria—, sobre todo si se compara con el dinero que reciben los traficantes.⁵⁴

Lo que los Estados Unidos no debería hacer es presionar al Gobierno colombiano para que reinicie las fumigaciones aéreas ni tampoco enviar personal militar—como lo hizo en mayo de 2020—para asesorar la estrategia antinarcóticos de Colombia. La erradicación respaldada por la fuerza militar y la fumigación aérea no sólo debilitará el capítulo sobre política de drogas del acuerdo de paz y la escasa fe en el gobierno de los habitantes de las zonas rurales, sino que también perjudicará las posibilidades de lograr una política de drogas más sostenible.

Una política de drogas eficaz en Colombia no cuantificaría los logros alcanzados por “hectáreas”, en lo absoluto. Mediría el número de familias, o de hogares, que todavía se ven obligados a vivir del cultivo de coca debido a la ausencia del Estado o la pobreza. En 2018, la UNODC [estimó](#) que 119.500 familias vivían de la coca.⁵⁵ Una política más efectiva es una política más humana: una política que se enfoque en esas familias, ampliando, lo más rápidamente posible, el número de familias que viven en territorios donde el Estado funciona, donde hay derechos sobre la tierra, seguridad básica, asistencia para el desarrollo y baja impunidad. El acuerdo de paz señala el camino.

La precaria situación de los migrantes y refugiados venezolanos y su impacto en Colombia

En la región, Colombia se destaca por su respuesta positiva a las personas que escapan de Venezuela. Más de 1,8 millones de venezolanos, el grueso de la diáspora venezolana, ahora están en Colombia. El Gobierno colombiano les ha brindado asistencia básica y un estatus legal temporal. Los niños pueden estudiar, los bebés nacidos en Colombia adquieren estatus legal y los venezolanos pueden trabajar y acceder a los servicios gubernamentales. Iglesias y organizaciones de la sociedad civil colombianas cumplen un papel vital al ayudar a que los refugiados venezolanos encuentren maneras de sobrevivir y reconstruir sus vidas.

Sin embargo, muchos migrantes y refugiados venezolanos todavía no tienen alternativas a las cuales recurrir, al no poder navegar la compleja burocracia colombiana para recibir las ayudas de emergencia, o no poder encontrar medios de subsistencia y situaciones de vida más permanentes. Mujeres y niñas indigentes son muy vulnerables a ser reclutadas para el tráfico sexual. Los migrantes venezolanos están durmiendo en las calles y parques de los pueblos y ciudades de Colombia.

Además, este influjo, que probablemente seguirá aumentando, es una carga adicional para la capacidad gubernamental y social de Colombia.⁵⁶ Colombia sigue siendo un país en conflicto, que sigue sufriendo desplazamientos internos. Los refugiados y migrantes venezolanos desempleados se convierten en campo fértil de reclutamiento para los grupos armados ilegales y los narcotraficantes colombianos, lo que contribuye a deshacer los todavía vacilantes pasos de Colombia hacia la paz. Y ante la enorme cantidad de necesidades insatisfechas de los pobres rurales y urbanos colombianos, la reacción xenófoba contra la población venezolana aumentará.

Así es como Refugees International [resumió](#) la volátil situación⁵⁷:

Hechos recientes ponen de manifiesto cómo la crisis de desplazamiento interno, cada vez peor, colisiona con las presiones causadas por la afluencia de venezolanos, lo que agrava las consecuencias humanitarias para todos. Los desplazados internos del país se ven cada vez más marginados y desamparados ante los cambios que donantes y prestadores de asistencia humanitaria han hecho a su programación para abordar las necesidades de los venezolanos desplazados. Muchos refugiados y migrantes se asientan en las mismas comunidades donde residen los desplazados internos, lo que pone a ambas poblaciones, tan vulnerables, a competir por los recursos. A esta tendencia la podrían exacerbar los planes de reducir la presencia de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA, por sus siglas en inglés), que se encarga de coordinar la respuesta humanitaria de la ONU a la crisis de desplazamiento interno en Colombia.

Para hacer frente a esta realidad, la respuesta debe, cada vez más, apoyar medidas de mediano y largo plazo que beneficien a ambas poblaciones desplazadas y a las comunidades de acogida. La situación exige soluciones que faciliten la integración social y económica de los venezolanos a las comunidades de acogida, aunque resulta fundamental seguir brindando ayuda humanitaria inmediata a quienes recién atraviesan la frontera. Es fundamental también contar con más ayuda de la comunidad internacional; sin ella, Colombia no podrá mantener las generosas políticas para la población venezolana ni atender las necesidades de sus propios ciudadanos. Dicha ayuda crearía incentivos para que otros países sigan el enfoque de Colombia y promovería una mayor estabilidad dentro de los países y en la región. En definitiva, lo que resulta esencial para que Colombia pueda dar las protecciones y la asistencia que necesitan todas las personas desplazadas dentro de sus fronteras es que la respuesta sea integral y cuente con los recursos adecuados.

Desde que empezó la pandemia de la COVID-19, miles de venezolanos sin ingresos ni refugio han [regresado](#) a su país, pero muchos otros no han podido hacerlo.⁵⁸ Durante la pandemia, es aún más urgente la necesidad de financiar a los municipios y organismos

humanitarios colombianos para que puedan brindar asistencia a los migrantes venezolanos que no tienen trabajo y viven en las calles.

La política de los Estados Unidos: El apoyo político a la paz disminuye, pero todavía está presente

Estados Unidos desempeñó un papel fundamental para lograr la paz en Colombia. La Administración Obama nombró a un enviado especial, Bernard Aronson, como su enlace en la mesa de negociaciones. El apoyo de los Estados Unidos ayudó a que las partes superaran los obstáculos, lograran un acuerdo y luego lo modificaran. El apoyo financiero de los Estados Unidos canalizado a través de USAID para la implementación del acuerdo de paz, las organizaciones de víctimas y las comunidades afrocolombianas e indígenas ha sido estratégico y beneficioso. El U.S. Institute of Peace ayudó a elevar el papel de las mujeres constructoras de la paz y ha llamado la atención sobre problemas de implementación. El apoyo del Congreso, expresado en cartas y declaraciones, ha impulsado avances en la implementación del acuerdo de paz y ha estimulado medidas para proteger a algunos líderes sociales.

La contraproducente decisión de mantener a las FARC en la lista de terroristas de los Estados Unidos a pesar de su desmovilización, ha complicado las cosas. Desafortunadamente, esto ha impedido que el Gobierno de los Estados Unidos financie programas de reintegración para los excombatientes de las FARC, apoye el mecanismo de justicia transicional o apoye las iniciativas para la sustitución de cultivos en las que participan excombatientes.

En los últimos años, aunque se mantiene una bien orientada ayuda exterior de los Estados Unidos para la implementación del acuerdo de paz, el apoyo diplomático estadounidense para la implementación—por lo menos el de la Casa Blanca y el del secretario de Estado—ha disminuido drásticamente y ha sido reemplazado en gran parte por un enfoque casi exclusivo en la producción de drogas ilícitas y la crisis en Venezuela. En el Congreso de los Estados Unidos, un sólido grupo de miembros sigue estando fuertemente interesado en la situación de los defensores de los derechos humanos de Colombia y el avance de la implementación de los acuerdos de paz, como lo demuestra una carta de julio de 2020 dirigida por los representantes Jim McGovern (D-MA) y Mark Pocan (D-WI), que fue firmada por 94 miembros.⁵⁹ Sin embargo, un gran número de miembros del Congreso está fijando su atención primordialmente en Venezuela, y las delegaciones del Congreso que hoy viajan a Colombia se enfocan principalmente en el tema de Venezuela y los refugiados venezolanos.

La presión ejercida por los Estados Unidos ha preparado el terreno para que el Gobierno colombiano vuelva a la aspersión aérea, una polémica estrategia que atenta directamente contra el énfasis del acuerdo de paz en trabajar de manera constructiva con las comunidades para erradicar y sustituir la coca. En mayo de 2020, el Gobierno de los Estados Unidos anunció que enviaría entre 45 y 50 militares para asesorar a las autoridades colombianas en la estrategia antinarcoóticos, especialmente en las zonas rurales que han dejado las FARC, una señal muy preocupante que parece validar un enfoque militar hacia la erradicación, lo que además debilita los acuerdos de paz.⁶⁰

Como factor positivo, el embajador estadounidense en Colombia, Philip Goldberg, y el personal de la Embajada plantean activamente ante el Gobierno colombiano cuestiones

En los últimos años, aunque se mantiene una bien orientada cooperación exterior de los Estados Unidos para la implementación del acuerdo de paz, el apoyo diplomático estadounidense para la implementación de la Casa Blanca y el del secretario de Estado ha disminuido drásticamente y ha sido reemplazado en gran parte por un enfoque casi exclusivo en la producción de drogas ilícitas y la crisis en Venezuela.

El Gobierno de los Estados Unidos debería, en un enfoque coordinado que incluya todas las esferas del Gobierno, tener un mensaje diplomático primordial para Colombia: el acuerdo de paz debe ser implementados en su totalidad.

relativas a la implementación del acuerdo de paz y problemas complicados de derechos humanos, como la situación de los líderes sociales y los abusos de las fuerzas armadas. La estrategia de desarrollo de la misión de USAID en Colombia sigue apoyando activamente la implementación del acuerdo. Pero es evidente sobre el terreno la falta del apoyo fuerte de todo el Gobierno de los Estados Unidos a la implementación del acuerdo de paz.

Recomendaciones para las políticas de los Estados Unidos

- ✓ El Gobierno de los Estados Unidos debería, en un enfoque coordinado que incluya todas las esferas del Gobierno, tener un mensaje diplomático primordial para Colombia: el acuerdo de paz debe ser implementados en su totalidad. La Embajada de los Estados Unidos, el Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional deberían plantear regularmente el tema de los obstáculos concretos y, además, elogiar los avances. El Departamento de Estado debería exhortar al Gobierno colombiano a que garantice que sean financiadas y apoyadas la Comisión de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidos y la JEP, además de otras instituciones e iniciativas encargadas de implementar el acuerdo de paz. El Congreso de los Estados Unidos debería plantear estos temas en declaraciones y cartas. El Gobierno de los Estados Unidos también debería apoyar firmemente las iniciativas encaminadas a lograr acuerdos humanitarios con el ELN a fin de reducir el impacto del conflicto en las poblaciones vulnerables, alcanzar un alto el fuego bilateral y, cuando sea posible, lograr un acuerdo negociado. La consolidación de la paz debería seguir siendo un tema importante de la diplomacia estadounidense hacia Colombia y no debería subsumirse en la política de Venezuela o un estrecho enfoque antidrogas.
- ✓ El apoyo que brinda los Estados Unidos a través de USAID para la implementación del acuerdo de paz debe continuar e incluso aumentar. El paquete de ayuda estadounidense debería incluir ayuda para los esfuerzos de las víctimas para lograr verdad y justicia, al igual que para la Comisión de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidos. Debería ampliarse la financiación que USAID otorga directamente a las organizaciones afrocolombianas e indígenas para que consoliden la paz y promuevan los planes de desarrollo que ellas mismas diseñan, al igual que el apoyo de USAID a otras organizaciones de la sociedad civil, incluidas las asociaciones de víctimas. USAID debería redoblar sus esfuerzos a fin de promover la implementación plena del capítulo de reforma rural del acuerdo de paz. La USAID debe continuar sus innovadores consultas anuales con organizaciones de la sociedad civil colombianas y estadounidenses.
- ✓ El apoyo de los Estados Unidos a las actividades de lucha contra los estupefacientes debería aprovechar las oportunidades que ofrece el acuerdo de paz para efectuar la erradicación y la sustitución de cultivos con el apoyo de la comunidad. El apoyo de los Estados Unidos debería centrarse en trabajar con las comunidades para erradicar y sustituir la coca de manera sostenible, y debería animar al Gobierno colombiano para que cumpla sus compromisos con las personas que firmaron los acuerdos de erradicación voluntaria y para que siga ampliando y mejorando esas iniciativas voluntarias. El programa de aspersiones aéreas, que perjudicó la salud humana y el medio ambien-

te y no logró erradicar la coca de forma sostenible, no debe ser revivido bajo ninguna circunstancia. Los Estados Unidos no deberían brindar apoyo ni asesoría militar a los programas de erradicación puesto que estos programas deberían privilegiar el trabajo en colaboración con las comunidades y ser dirigidos por civiles. Los parámetros para medir el éxito de las iniciativas de la lucha antinarcóticos apoyadas por los Estados Unidos deberían dejar de ser el conteo de las hectáreas de coca y enfocarse, en cambio, en garantizar que los hogares puedan abandonar permanentemente la producción de coca para dedicarse a otras actividades económicas lícitas sostenibles.

- ✓ La diplomacia y la ayuda exterior de los Estados Unidos deberían exhortar e incentivar al Gobierno colombiano a que desmantele las redes sucesoras de los paramilitares implicadas en el tráfico de drogas y la delincuencia local y transnacional, lo que alimenta la violencia contra los defensores de los derechos humanos y los líderes sociales. En este sentido, se debería exhortar al Gobierno colombiano a que:
 - ✓ convoque periódicamente a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad que creó el acuerdo de paz, para que elabore y ejecute planes para el desmantelamiento de estos grupos ilegales y la protección de las comunidades, los defensores de los derechos humanos, los líderes sociales y los combatientes desmovilizados.
 - ✓ implemente de manera inmediata y completa el Decreto 660 sobre la protección de las comunidades, destinando suficientes recursos humanos y financieros, e implementándolo en consulta con las comunidades en riesgo de todo el país y no solamente a través de programas piloto. Adicionalmente, se debe establecer un proceso de vigilancia independiente y eficiente para la aplicación del 660.
 - ✓ garantice el funcionamiento eficaz de la unidad especial de la Fiscalía General de la Nación que se encarga de investigar, enjuiciar y desmantelar los grupos sucesores de los paramilitares y la delincuencia organizada, lo que constituye el mandato original de la unidad y sigue sin cumplirse (en lugar de limitarse a investigar los asesinatos de los líderes sociales sin centrarse en el desmantelamiento de las estructuras detrás de los mismos).
- ✓ El Departamento de Estado y el Congreso deberían, como una prioridad crítica, exhortar al Gobierno colombiano a que mejore la protección de los defensores de los derechos humanos y los líderes sociales, al promover que el Gobierno:
 - ✓ garantice la investigación pronta, eficaz e imparcial de los ataques y amenazas contra los defensores de los derechos humanos, lo que incluye descubrir a las personas que planificaron y ordenaron esos delitos y presentar públicamente, de manera periódica, los resultados de sus investigaciones.
 - ✓ consulte periódicamente a los defensores de derechos humanos y los líderes sociales en el proceso de las mesas de garantías sobre los planes para protegerlos.
 - ✓ garantice que la Unidad Nacional de Protección (UNP) implemente y financie adecuadamente las medidas de protección colectiva, en consulta con las comu-

nidades afectadas y con un enfoque étnico, territorial y de género diferenciado. Garantice una auditoría independiente de la UNP que investigue la corrupción y los procedimientos burocráticos ineficaces y, además, haga recomendaciones orientadas a racionalizar la aplicación de las medidas de protección y garantizar que se consulte estrechamente con los beneficiarios.

- ✓ garantice el funcionamiento adecuado de la unidad especial de investigación de la Fiscalía General de la Nación mencionada anteriormente.
- ✓ Del mismo modo, la Embajada de los Estados Unidos debería entrevistarse y consultar periódicamente con una amplia variedad de representantes de la sociedad civil, incluidos los defensores de derechos humanos, los líderes afro e indígenas, las mujeres y los representantes de los campesinos.
- ✓ El Departamento de Estado y USAID deberían exhortar al Gobierno y al Congreso colombianos a que implementen en su totalidad los compromisos integrales del acuerdo para las zonas rurales del conflicto. Esto incluye garantizar que el catastro multipropósito sirva a los intereses de todas las partes interesadas y que se cumpla el cronograma establecido, que el Fondo de Tierras entregue tierras a los campesinos, que las víctimas de desplazamientos internos, los campesinos y las comunidades afrocolombianas e indígenas colectivas reciban títulos de propiedad individuales y colectivos, y que el Congreso se abstenga de aprobar medidas que menoscaben esos objetivos. También incluye garantizar que el Gobierno colombiano financie e implemente completamente los PDET, los planes de desarrollo desarrollados con los gobiernos locales y las comunidades, así como los planes nacionales para el suministro eficaz de bienes y servicios públicos a las zonas rurales. Por último, incluye ampliar la cobertura del sistema de justicia para garantizar el acceso a la justicia en las zonas rurales, incluso para proteger los derechos de las mujeres a la tierra.
- ✓ Los diplomáticos y los congresistas estadounidenses deberían realizar un esfuerzo continuado para exhortar al Gobierno colombiano a que aplique plenamente el capítulo étnico del acuerdo, especialmente en relación a los derechos al territorio colectivo y a la protección colectiva. El Gobierno de los Estados Unidos debería apoyar plenamente y brindar recursos al Plan de Acción de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE). El Gobierno de los Estados Unidos debería exhortar a la Procuraduría General de la Nación a que sancione a los funcionarios del Gobierno colombiano culpables de haber incumplido sus responsabilidades de impulsar el capítulo étnico. Adicionalmente, el Congreso de los Estados Unidos debería brindar apoyo bipartidista al Plan de Acción para la Igualdad Étnica y Racial de Colombia y los Estados Unidos (CAPREE).
- ✓ Los legisladores estadounidenses deberían exhortar al Gobierno colombiano a que acelere la implementación y cumpla plenamente las disposiciones de género del acuerdo de paz. Por otra parte, los legisladores deberían exhortar a Colombia a que proteja a los miembros de la comunidad LGBTQ+ y los líderes LGBTQ+, y exhortar a la Fiscalía General de la Nación a que amplíe el entrenamiento de los fiscales para abordar la violencia contra las personas LGBTQ+. En particular, la implementación de los PDET y los programas para superar la pobreza y la desigualdad deben incluir la participación real de las mujeres y de las personas LGBTQ+.

- ✓ El Departamento de Estado, el Departamento de Defensa y el Comando Sur de los Estados Unidos deberían presionar fuertemente al Gobierno y a las fuerzas armadas colombianas para que cesen los abusos y cooperen con los investigadores civiles. Esto es especialmente urgente dado una serie de escándalos en 2019 relacionados con el regreso a los número de bajas como criterio de éxito en el Ejército colombiano, los asesinatos selectivos de un excombatiente de las FARC y la prevalencia de interceptaciones telefónicas, hackeos, vigilancia y amenazas contra periodistas, jueces, políticos de la oposición y defensores de los derechos humanos.
 - ✓ El Gobierno de los Estados Unidos debería instar al Gobierno colombiano a que lleve a cabo una reforma a fondo de los servicios de inteligencia, así como una revisión exhaustiva de la doctrina y el entrenamiento militar para asegurar que promuevan una comprensión adecuada del papel de los militares en una sociedad democrática, incluido el rol de los defensores de los derechos humanos, los periodistas, los políticos de la oposición y un poder judicial independiente. Toda cooperación de los servicios de inteligencia de los Estados Unidos debe limitarse y supervisarse estrictamente para que no se utilice otra vez más con fines ilegales.
 - ✓ El Gobierno de los Estados Unidos debería exhortar al Fiscal General para que impulse las investigaciones contra los miembros del ejército por ejecuciones extrajudiciales, en especial contra los militares de alto rango en el caso de las ejecuciones extrajudiciales cometidas por las tropas bajo su mando. Estos casos deben seguir tramitándose en la jurisdicción ordinaria, incluso si se presentan ante el JEP, aunque el castigo será decidido en última instancia por el JEP, ya que sin la presión del de la justicia civil, hay menos incentivos para reconocer los delitos y contar la verdad.
- ✓ El Congreso de los Estados Unidos debería seguir condicionando la ayuda militar estadounidense al avance en las tareas de garantizar justicia para las violaciones graves de los derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad colombianas; el desmantelamiento de los grupos sucesores de los paramilitares; evitar el ascenso de oficiales militares a los que se acusa, creíblemente, de haber participado en delitos graves contra los derechos humanos; poner fin y sancionar la vigilancia ilegal; proteger a los defensores de los derechos humanos y a los líderes sociales; y garantizar el respeto de los derechos y el territorio de las comunidades afrocolombianas e indígenas. Las investigaciones de las muertes de civiles en las operaciones militares o policiales o al hacer frente a manifestaciones deben realizarse en la jurisdicción civil, no la militar. El Congreso estadounidense debe presionar al Departamento de Estado para que haga cumplir las condiciones y, de ser necesario, retenga parte de la ayuda.
- ✓ El Departamento de Estado debería exhortar al Fiscal General a que impulse los casos contra los terceros, como empresarios, terratenientes y políticos, que contrataron a los paramilitares para cometer graves delitos contra los derechos humanos. Es fundamental que estos casos avancen para lograr el desmantelamiento de las estructuras económicas y políticas que alimentaron la expansión de la violencia paramilitar y asegurar que dicha violencia nunca vuelva a surgir.

- ✓ La inclusión de las FARC en la lista de terroristas de los Estados Unidos debería ser reexaminada a la luz de su desmovilización y desarme y del cumplimiento general del acuerdo de paz por parte del grupo. Entretanto, la normativa de los Estados Unidos relacionada con la permanencia de las FARC en la lista de terroristas no debe aplicarse de maneras que debiliten el apoyo de los Estados Unidos a los programas de reintegración, la implementación del acuerdo de paz o el apoyo de USAID a las iniciativas de desarrollo alternativo.
- ✓ El Consejo de Seguridad Nacional debería emitir inmediatamente una orden ejecutiva interinstitucional para la desclasificación de documentos para la Comisión de la Verdad de Colombia.
- ✓ Los Departamentos de Estado y de Defensa deberían garantizar que siempre sea apropiado el uso de la experiencia colombiana en la capacitación con recursos estadounidenses de otros gobiernos y fuerzas de seguridad. Parte de la experiencia del gobierno colombiano puede ser beneficiosa, por ejemplo, la amplia experiencia de las altas cortes de Colombia. Sin embargo, el entrenamiento militar colombiano impartido a las fuerzas policiales y militares centroamericanas es profundamente preocupante, teniendo en cuenta los persistentes problemas de derechos humanos, incluida la vigilancia de la inteligencia militar a los defensores de los derechos humanos, el poder judicial y la oposición política, y la frecuencia con que se ha recurrido al conteo de bajas (“body count”) durante las últimas dos décadas. Además, el Ejército colombiano no se equipara hoy día con las fuerzas militares centroamericanas, y menos aún con la policía, en la medida en que las fuerzas militares colombianas llevan décadas desplegadas en situaciones de guerra, mientras que las fuerzas de seguridad centroamericanas enfrentan problemas de narcotráfico y delincuencia y no guerras, lo que requiere un enfoque policial y no militar.
- ✓ El Gobierno de los Estados Unidos debería apoyar las iniciativas de las Naciones Unidas para verificar y promover el cumplimiento del acuerdo de paz. Este apoyo debería incluir respaldar y consultar a la Misión Política de las Naciones Unidas, y consultar y brindar apoyo diplomático y asistencia financiera a la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia.
- ✓ Los Estados Unidos no deberían arrastrar a Colombia, que todavía sufre un conflicto y aún no se ha recuperado de décadas de guerra, a un conflicto con Venezuela. Los Estados Unidos deberían valorar y apoyar aún más los esfuerzos de Colombia por prestar asistencia humanitaria a los refugiados venezolanos en el territorio colombiano. Sin embargo, este apoyo no debe contribuir a la escalada de tensiones en la frontera colombo-venezolana o dividir a las comunidades necesitadas al interior de Colombia. Cuando los congresistas estadounidenses lleven a cabo delegaciones de investigación del Congreso (CODELS) para conocer la situación de los refugiados venezolanos, también deberían examinar el proceso de implementación del acuerdo de paz y la

situación humanitaria en Colombia para así poder aportar soluciones más integrales. La ayuda para los migrantes y refugiados venezolanos debería:

- ✓ ser coordinada e implementada con actores internacionales y locales que tengan experiencia técnica en la prestación de este tipo de ayuda, por ejemplo, las agencias de las Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja;
- ✓ no ser administrada por personal militar estadounidense o colombiano;
- ✓ tener en cuenta y apoyar a los desplazados locales y a las personas pobres en los lugares donde se preste la ayuda, con el fin de mitigar la xenofobia y las tensiones que puedan surgir entre los migrantes y refugiados y las comunidades locales;
- ✓ exhortar al Gobierno colombiano a que ajuste su política migratoria y acepte la validez para fines migratorios de los documentos de viaje vencidos, conforme a lo acordado en principio en la Declaración de Quito de 2018; y
- ✓ fomentar e incrementar el apoyo ofrecido al Gobierno colombiano y a las agencias humanitarias, para promover la integración económica y social de los venezolanos en Colombia, incluido el acceso a la salud, la educación y el empleo.

Endnotes

- 1 Annye Páez Martínez, de Lamberto López, “The Peace Accords Belong to Us: Winners of the National Prize for the Defense of Human Rights Speak Out,” 19 de marzo de 2020, Latin America Working Group, <https://www.lawg.org/the-peace-accords-belong-to-us-winners-of-the-colombian-prize-in-defense-of-human-rights-in-colombia-speak-out/>
- 2 “2020: Un líder asesinado por día,” *Semana*, 18 January 2020, <https://www.semana.com/nacion/articulo/asesinato-de-lideres-sociales-uno-por-dia-en-2020/648542>
- 3 International Committee of the Red Cross, “Life without Fear Is Overdue in Colombia,” 4 March 2020, <https://www.icrc.org/en/document/life-without-fear-overdue-colombia>
- 4 Centro de Memoria Histórica, “Balance del Conflicto Armado, 1958 – 2018,” <http://centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/infografias/>.
- 5 Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración, “Total de Venezolanos en Colombia corte a 31 de diciembre de 2019”, 25 de febrero 2020, <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/259-infografias-2020/total-de-venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-diciembre-de-2019>.
- 6 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, *Informe trimestral del Secretario General, 27 diciembre 2019 al 26 de marzo 2020*, https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informese_g_dicmar2020_010420.pdf.

- 7 Ariel Ávila, “La guerra entre las disidencias”, *Semana*, 18 enero 2020, <https://www.semana.com/opinion/articulo/la-guerra-entre-las-disidencias/647454>.
- 8 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, *Informe trimestral del Secretario General, 27 diciembre 2019 al 26 de marzo 2020*, https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informesg_dicmar2020_010420.pdf.
- 9 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, *Informe del Secretario General, 26 marzo 2020*, https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/spn2007155_0.pdf.
- 10 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, *Informe trimestral del Secretario General, 27 diciembre 2019 al 26 de marzo 2020*, https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informesg_dicmar2020_010420.pdf.
- 11 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, *Informe del Secretario General, 26 junio 2020*, https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2020_603_e.pdf.
- 12 Ibid.
- 13 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, *Informe del Secretario General, 26 marzo 2020*, https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/spn2007155_0.pdf.
- 14 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, *Informe del Secretario General, 26 de diciembre de 2019*, <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1942147.pdf>.
- 15 “Con Mario Téllez ya son 200 los excombatientes asesinados, según Farc”, *El Espectador*, 15 de junio de 2020, <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/farc-denuncia-que-200-excombatientes-han-sido-asesinados/>
- 16 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, *Informe del Secretario General, 26 junio 2020*, https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2020_603_e.pdf.
- 17 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, *Informe trimestral del Secretario General, 27 diciembre 2019 al 26 de marzo 2020*, https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informesg_dicmar2020_010420.pdf.
- 18 “El Balance de los dos años de la JEP en cifras”, *El Espectador*, 15 enero de 2020, <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/el-balance-de-los-dos-anos-de-la-jep-en-cifras-articulo-899992/>.
- 19 “Militares hacen catarsis y revelan a la JEP el horror de los falsos positivos”, *Noticias Caracol*, 3 marzo 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=qyvdfal54>.
- 20 María Jimena Duzán, “Donde manda capitán”, *Semana*, 26 mayo 2020, <https://www.semana.com/opinion/articulo/a-los-militares-que-dicen-la-verdad-en-la-jep-los-tratan-de-traidores-por-maria-jimena-duzan/617114>.

- 21 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, *Informe del Secretario General*, 26 marzo 2020, https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2007155_0.pdf
- 22 María Jimena Duzán, “Donde manda capitán”, *Semana*, 26 mayo 2020, <https://www.semana.com/opinion/articulo/a-los-militares-que-dicen-la-verdad-en-la-jep-los-tratan-de-traidores-por-maria-jimena-duzan/617114>.
- 23 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, *Informe del Secretario General*, 26 marzo 2020, https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2007155_0.pdf
- 24 EFE/Noticias Caracol, “Victimas exigen renuncia del director del del centro de memoria histórica”, 5 febrero 2020, <https://noticias.caracoltv.com/colombia/victimas-exigen-renuncia-del-director-del-centro-de-memoria-historica> .
- 25 “Jorge Rodrigo Tovar, hijo de tigre no sale pintado”, *Semana*, 23 mayo 2020, <https://www.semana.com/nacion/articulo/dura-polemica-por-nombramiento-del-hijo-de-jorge-40-en-el-gobierno/673563>.
- 26 Consejo Nacional de Paz Afrocolombiana (CONPA), *Balance de la implementación del Acuerdo de Paz*, Bogotá, Colombia: marzo 2020, <http://www.afrodescolombia.org/wp-content/uploads/2020/06/Informe-CONPA-2020.-Capitulo-Etnico-de-Paz..pdf>, p. 8.
- 27 Kroc Institute for International Peace Studies, *State of Implementation of the Colombian Final Accord, December 2018-November 2019, Fourth Report, Executive Summary*, <http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/06/June-24-2020-Updated-Executive-Summary-Fourth-Report.pdf>.
- 28 Alberto Brunori, “Amenazas, ataques y asesinatos contra personas defensoras de los derechos humanos en Colombia”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 26 septiembre 2019, <https://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/pronunciamientos/intervenciones-de-la-direccion/442-ano-2019/9104-amenazas-ataques-y-asesinatos-contra-personas-defensoras-de-los-derechos-humanos-en-colombia>
- 29 Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial: violencias basadas en género y discriminación*, 2019, <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe%20Defensorial-Violencias-Basadas-Genero-Discriminacion.pdf>.
- 30 “JEP recibe primer informe sobre persecución de la población lgbt en el conflicto armado”, *El Espectador*, 29 marzo 2019, <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep-jep-recibe-primer-informe-sobre-persecucion-poblacion-lgbt-en-el-conflicto-armado-articulo-857813/>
- 31 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia*, 26 February 2020, https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/A_HRC_43_3_Add.3_AdvanceUneditedVersion-2019-2.pdf.

- 32 Frontline Defenders, *Global Analysis 2019*, 11 January 2020, <https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/global-analysis-2019>.
- 33 Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en 2020”, INDEPAZ, 30 junio 2020, <http://www.indepaz.org.co/paz-al-liderazgo-social/>.
- 34 Comisión Colombiana de Juristas, “Insuficiente respuesta del Estado colombiano ante amenazas contra personas defensoras de DD.HH., en audiencia de sociedad civil ante la CIDH, 173° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- en Washington”, 26 septiembre 2019, https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=258
- 35 Somos Defensores, *La Naranja Mecánica: Informe Anual 2018*, <https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2019/04/informe-somos-defensores-2019-espanol-web.pdf>.
- 36 Sebastián Forero Rueda, “La propuesta que le presentaron al gobierno para desmontar el paramilitarismo”, *El Espectador*, 9 enero 2020, <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-propuesta-que-le-presentaron-al-gobierno-para-desmontar-el-paramilitarismo-articulo-898987/>
- 37 Alianza de Organizaciones Sociales y Afines, Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos, Plataforma Colombia de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, y Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, “La Confluencia suspende su participación en el proceso de formulación de la Política Pública Integral de Respeto y Garantías para la labor de Defensa de los DERECHOS HUMANOS”, 6 noviembre 2019, <https://coeuropa.org.co/la-confluencia-suspende-su-participacion-en-el-proceso-de-formulacion-de-la-politica-publica-integral-de-respeto-y-garantias-para-la-labor-de-defensa-de-los-derechos-humanos/>.
- 38 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia*, 26 February 2020, https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/A_HRC_43_3_Add.3_AdvanceUneditedVersion-2019-2.pdf
- 39 “Funcionarios de la UNP estarían filtrando información sobre esquemas de seguridad”, *El Espectador*, 23 septiembre 2019, <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/funcionarios-de-la-unp-estarian-filtrando-informacion-sobre-esquemas-de-seguridad/>.
- 40 United Nations, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders on his visit to Colombia*, 26 December 2019, <https://undocs.org/en/A/HRC/43/51/Add.1>.
- 41 “Mininterior compara muerte por robo de celulares con crimen de líderes”, *El Tiempo*, 4 marzo 2020, <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/ministra-arango-compara-muerte-de-lideres-sociales-con-asesinatos-por-robo-de-celulares-468678>.
- 42 White House, “United States and Colombian Officials Set Bilateral Agenda to Reduce Cocaine Supply,” 5 March 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/united-states-colombian-officials-set-bilateral-agenda-reduce-cocaine-supply/>.

- 43 United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report Volume I*, March 2020, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/03/Tab-1-INCSR-Vol.-I-Final-for-Printing-2-25-20-508.pdf>.
- 44 UN Office on Drugs and Crime, “Summary Fact Sheet, Colombia Coca Cultivation Survey 2019,” https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_coca_survey2019_Fact-sheet_ExSum.pdf.
- 45 Drug Enforcement Agency, “2019 National Drug Threat Assessment,” December 2019, https://www.dea.gov/sites/default/files/2020-01/2019-NDTA-final-01-14-2020_Low_Web-DIR-007-20_2019.pdf.
- 46 Bill Chappell, “Bayer to Pay More than 10 Billion to Resolve Roundup Cancer Lawsuits,” National Public Radio, 24 June 2020, <https://www.npr.org/2020/06/24/882949098/bayer-to-pay-more-than-10-billion-to-resolve-roundup-cancer-lawsuits>.
- 47 Adam Isacson, “Confronting Colombia’s Coca Boom Requires Patience and Commitment to the Peace Accords,” Washington Office on Latin America, 13 March 2017, <https://www.wola.org/analysis/confronting-colombias-coca-boom-requires-patience-commitment-peace-accords/>.
- 48 Adam Isacson, “Even If Glyphosate Were Safe, Fumigation in Colombia Would be a Bad Policy. Here’s Why,” Washington Office on Latin America, 29 April 2015, <https://www.wola.org/analysis/even-if-glyphosate-were-safe-fumigation-in-colombia-would-be-a-bad-policy-heres-why/>.
- 49 Adam Isacson, “Consolidating Consolidation,” Washington Office on Latin America, December 2012, https://www.wola.org/files/Consolidating_Consolidation.pdf.
- 50 Ana María Ibáñez, “Los derechos de la propiedad rural,” *El Tiempo*, 11 agosto 2018, <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/ana-maria-ibanez/los-derechos-de-propiedad-rural-ana-maria-ibanez-254762>.
- 51 John Vizcaino and Melissa Fares, “Coca as Currency in Colombia,” Reuters, 3 June 2016, <https://widerimage.reuters.com/story/coca-as-currency-in-colombia>.
- 52 Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, 4 febrero 2020, <https://www.unodc.org/colombia/es/nuevo-informe-programa-nacional-integral-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos.html>.
- 53 “La dura carta que Leyner Palacios entregó al presidente Iván Duque en reunión,” *El Tiempo*, 8 enero 2020, <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/carta-que-leyner-palacios-entrego-al-presidente-ivan-duque-en-reunion-449998>.
- 54 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca?*, agosto 2018, [https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Agosto/Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca N.1.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Agosto/Quiénes%20son%20las%20familias%20que%20viven%20en%20las%20zonas%20con%20cultivos%20de%20coca%20N.1.pdf).

- 55 Marcela Osorio Granados, “La coca está en los mismos sitios de siempre: Bo Mathiasen”, *El Espectador*, 19 septiembre 2018, <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-coca-esta-en-los-mismos-sitios-de-siempre-bo-mathiasen-articulo-857162/>.
- 56 “Four million Venezuelans may live in Colombia by 2021: Minister,” Reuters, 2 October 2018, <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-migration-colombia/four-million-venezuelans-may-live-in-colombia-by-2021-minister-idUSKCN1MC2NZ>.
- 57 Daphne Panayotatos, *Why the World Must Bolster Colombia’s Response to the Venezuelan Displacement Crisis*, Refugees International, 20 December 2019, <https://www.refugeesinternational.org/reports/2019/12/19/supporting-solidarity-why-the-world-must-bolster-colombias-response-to-the-venezuelan-displacement-crisis>.
- 58 Juan Manuel Flores Arias, “La pandemia cambia el sentido de la migración de regreso a Venezuela”, *El Tiempo*, 15 mayo 2020, <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/venezolanos-regresan-a-su-pais-ante-pandemia-por-coronavirus-495674>.
- 59 Daphne Panayotatos, *Why the World Must Bolster Colombia’s Response to the Venezuelan Displacement Crisis*, Refugees International, 20 December 2019, <https://www.refugeesinternational.org/reports/2019/12/19/supporting-solidarity-why-the-world-must-bolster-colombias-response-to-the-venezuelan-displacement-crisis>.
- 60 Juan Manuel Flores Arias, “La pandemia cambia el sentido de la migración de regreso a Venezuela”, *El Tiempo*, 15 mayo 2020, <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/venezolanos-regresan-a-su-pais-ante-pandemia-por-coronavirus-495674>.

Latin America Working Group
www.lawg.org