

Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el acuerdo de paz con las Farc-ep y su implementación en Colombia

LUISA FERNANDA GARCÍA LOZANO
JESÚS E. SANABRIA-MOYANO

INTRODUCCIÓN

La historia de Colombia se enmarca en contextos de violencia y de conflicto. Son diversos los grupos ilegales que han producido desplazamiento, falta de institucionalidad y muerte. La complejidad de la situación generó una profunda fractura social y económica que por años no veía posibilidades de transformarse. Sin embargo, en 2012, uno de los grupos más representativos del conflicto, el grupo guerrillero conocido como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), manifestó su voluntad para iniciar diálogos con el Gobierno Nacional. El 12 de noviembre de 2016, en la Habana, Cuba, se firmó un acuerdo de paz, denominado el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, el cual buscó encontrar soluciones a las tensiones y diferencias que había producido el conflicto.

El presente texto tiene como objetivo describir las medidas del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, que permiten la materialización y efectivización de los DESCAs en el escenario de posacuerdo en Colombia. Para tal fin, fue necesario establecer la manera en que se abordaron los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el acuerdo y así realizar un balance de su implementación. Para lograr el objetivo propuesto se acudió al análisis

sis de contenido, se sistematizó la información y de manera deductiva – inductiva se construyó el presente texto. Es necesario aclarar que el acuerdo es comúnmente conocido como Acuerdo de paz y por tanto en algunos apartes del texto se hará referencia al acuerdo final en estos términos.

El texto tiene la siguiente estructura. En la primera parte se aborda de manera conceptual qué son los DESCAs y la forma como se relacionan con el conflicto armado en perspectiva de justicia transicional. En la segunda parte se enfatiza en el caso colombiano, estableciendo la manera como fueron vulnerados los derechos económicos, sociales y culturales en el conflicto y la necesidad de abordarlos en la implementación del acuerdo para la paz. En la tercera parte se exponen los avances en el cumplimiento del acuerdo con relación a los derechos económicos sociales, culturales y ambientales. Y finalmente, se exponen algunas conclusiones.

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES DESCAs Y SU RELACIÓN CON EL CONFLICTO ARMADO EN PERSPECTIVA DE JUSTICIA TRANSICIONAL

Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (en adelante se utilizará su sigla – DESCAs) son también conocidos como los derechos que debe garantizar todo Estado Social de Derecho. Su aparición en el concierto internacional de protección de derechos humanos genera la consideración de ser los derechos de segunda generación, luego de los derechos Civiles y Políticos, sobre los cuales se fundamentaron los primeros instrumentos de protección (Aguilar, 1998). Se caracterizan por satisfacer las necesidades básicas del ser humano en condiciones de dignidad y contribuyen a la reducción de las brechas de desigualdad en la sociedad (Pinto, 2005).

Sin embargo, otros autores consideran que los derechos de primera generación se bifurcan en dos, los primeros de carácter negativo, centrados en el individuo como tal (vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso, propiedad privada) y los derechos de segunda generación, que serían los derechos de participación (derecho a elegir y ser elegido, libertad de pensamiento y expresión) (Escalona, 2004). Por tanto, los derechos sociales y culturales entrarían en la categoría de tercera generación. Como lo señala Bailón Corres, estos derechos surgen después de la consolidación de los Estados nacionales y luego de identificar las desi-

gualdades sociales ocasionadas por los procesos de la revolución industrial debido a que están “relacionados con la necesidad de las sociedades de establecer controles y barreras a la expansión de un capitalismo voraz que destruía a las clases obreras y campesinas” (2018, p.123).

Los DESCAs son reconocidos en diferentes instrumentos internacionales referentes a Derechos Humanos (De Roux, C. V., & Ramírez Jaramillo, J. C., 2004). Estos, a su vez, presentan variaciones en cuanto a su reconocimiento, mecanismos de exigibilidad y garantía, dependiendo de la normatividad interna de cada país y de la aplicación de principios de derechos humanos como la interdependencia, la no discriminación y progresividad (Carpizo, 2011). Sin embargo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2009), en términos generales, los enlista así:

- **Los derechos de los trabajadores**, que incluyen la prohibición del trabajo forzado, los derechos a escoger o a aceptar libremente un trabajo, a un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, al disfrute del tiempo libre y a la limitación razonable de las horas de trabajo, a la seguridad y la higiene en el trabajo, a afiliarse a sindicatos y a fundarlos y a la huelga;
- **El derecho a la seguridad social y a la protección social**, que incluye el derecho a la no denegación de la cobertura de la seguridad social de manera arbitraria o no razonable y el derecho a la igualdad en el disfrute de la adecuada protección en caso de desempleo, enfermedad, vejez o falta de medios de subsistencia en circunstancias que escapen al control de la persona;
- **La protección de la familia y la asistencia a ésta**, que incluye los derechos a contraer matrimonio mediante el libre consentimiento de los cónyuges, la protección de la maternidad y de la paternidad y la protección de los hijos de la explotación económica y social;
- **El derecho a un nivel de vida adecuado**, que incluye los derechos a la alimentación y a la protección contra el hambre, a una vivienda adecuada, al agua y al vestido;
- **El derecho a la salud**, que incluye el derecho a acceder a las instalaciones, los bienes y los servicios relacionados con la salud, a condiciones laborales y ambientales saludables y a la protección contra las enfer-

medades epidémicas, así como los derechos pertinentes a la salud sexual y reproductiva;

- **El derecho a la educación**, que incluye el derecho a la enseñanza primaria gratuita y obligatoria y a la enseñanza secundaria y superior generalizada, accesible y progresivamente gratuita; y el derecho de los padres de escoger la escuela de hijos;
- **Los derechos culturales**, que incluyen el derecho a participar en la vida cultural y a compartir los adelantos científicos y beneficiarse de ellos y el derecho a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas.

Además de los mencionados derechos, que en general son los que se encuentran reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desde el año 1966, es necesario incluir el derecho a un medio ambiente sano, el cual adquiere especial interés para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos desde que el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, a través de la promulgación del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988, incorporara en su artículo 11 la garantía de: **“1.** Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. **2.** Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente” (OEA, 1988).

Desde entonces, se contempla la inclusión de las garantías derivadas a un medio ambiente sano como complemento de la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales, entendido como aquellas medidas que propenden por garantizar el derecho a vivir dignamente en un ecosistema saludable, al igual que contar con alimentación, servicios públicos básicos indispensables para la salud y bienestar de las personas (Tello, 2011).

A pesar de que los DESCAs son los derechos que garantizan el bienestar de toda sociedad, su exigibilidad y cumplimiento se ha interpretado por parte de los Estados de manera progresiva, aun cuando existen derechos que por su intrínseca relación con los derechos a la vida e integridad personal son de garantía inmediata (Parra, 2018). Ello genera la evidente desigual-

dad entre las personas que integran cualquier Estado, especialmente las más vulnerables que, al no encontrar la garantía de sus derechos, son proclives a la participación de escenarios de violencia y con ello a ser causa indirecta de los conflictos armados internos (Yamin, 2006).

En este sentido, Galtung advierte la existencia de diferentes tipos de violencia. Una de ellas, la directa, es la que se encuentra en la punta de la pirámide y es visible por cuanto denota los resultados a través de hechos concretos y evidentes relacionados con el conflicto armado, como los homicidios, masacres, torturas, desplazamientos forzados, despojos de tierra, etc. Sin embargo, este tipo de violencia se sostiene sobre una estructura generalmente no visible en la que se deben centrar los estudios para la paz, que es la indirecta, entendida como todos los factores que conllevaron a la generación de conflicto, entre ellos lo que considera como violencia cultural, donde los múltiples elementos que la conforman impactan de forma decisiva para que la violencia directa se sostenga en la punta de pirámide (Galtung, 2016).

Dentro de los competentes de la violencia indirecta indudablemente se encuentra la desigualdad social reflejada en la falta de respeto y garantía de los DESCAs. Las frustraciones en su cumplimiento crean un sentimiento social de insatisfacción, volviendo más propensa la participación de las personas en el conflicto armado y buscando con su participación la satisfacción de estos derechos (Aparicio-Castillo, 2013).

Sin lugar a duda, la falta de realización de los derechos económicos, sociales y culturales, así como las violaciones de esos derechos pueden y suelen ser parte de las causas originarias de los conflictos (Ames, 2007). Además, en el marco de un conflicto armado interno, los Estados dejan de dar prioridad a la garantía de estos derechos por atender la inmediatez de las acciones bélicas, lo que se ve reflejado en el gasto de su presupuesto nacional que se invierte en recursos para sostener el conflicto, por lo cual pasa invertida la inversión necesaria para satisfacer los DESCAs entre las personas que habitan su territorio, lo que a menudo afecta en mayor medida a los más vulnerables (Nogueira, 2009).

No es en vano que en algunos procesos de justicia transicional que se han creado en conflictos armados internos recientemente, tanto en los mecanismos judiciales como cuasi judiciales que los integran, no sólo se

ha buscado la verdad, la justicia y la reparación de las violaciones a los derechos humanos civiles y políticos, sino que se ha puesto una especial consideración en los DESCA y se han documentado en sus informes de comisiones de la verdad, así como en decisiones de tribunales especiales (ONU, 2014).

En este orden de ideas, Louise Arbour (2007), reflexionando sobre la importancia de los mecanismos de justicia transicional para la terminación de un conflicto, señala:

...la justicia transicional debe ayudar a convertir a las sociedades oprimidas en sociedades libres, haciendo frente a las injusticias del pasado a través de medidas que permitan lograr un futuro equitativo. Esa justicia debe ocuparse de los crímenes y abusos cometidos durante el conflicto que llevó a la transición, pero también tiene que ir más allá y hacer frente a las violaciones de derechos humanos que precedieron al conflicto y lo provocaron o contribuyeron a él (p. 24).

Palabras que fueron recogidas por Naciones Unidas para exhortar a los Estados que se encuentran en procesos de transición a aplicar en sus mecanismos la investigación para identificar las causas del conflicto, incluyendo los DESCA:

[Que los Estados] se esfuercen por garantizar que los procesos y mecanismos de la justicia transicional tomen en consideración las causas profundas de un conflicto o un gobierno represivo y combatan las violaciones que se cometan de todos los derechos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales (2009, p.1).

En la práctica, el mecanismo de justicia transicional que permite identificar de mejor forma las causas de un determinado conflicto es la Comisión de la Verdad, la cual ha examinado violaciones de derechos económicos, sociales y culturales como parte del contexto histórico en el que se produjeron los conflictos armados. Sin embargo, para algunos autores como Muñoz y Gómez (2015) estos derechos no se han considerado como violaciones autónomas, sino que dependen de su relación intrínseca con los derechos civiles y políticos, a pesar de que las comisiones de la verdad tienen un ámbito de aplicación más amplio que un tribunal y contienen entre sus objetivos el de examinar las causas, las consecuencias y la naturaleza de todas las violaciones de derechos humanos.

Como ejemplo de lo anterior, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Liberia determinó que una de las causas que permitió y mantuvo el conflicto armado fueron los «delitos económicos, como la explotación de los recursos naturales o públicos» (ONU, 2014, p. 25), además de la evasión fiscal, el blanqueo de capitales, el saqueo, la trata de personas y la explotación del trabajo infantil, lo que configura una evidente violación de los DESC como origen y mantenimiento del conflicto (ONU, 2014).

En igual sentido, la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala dedicó un capítulo a determinar que el genocidio sobre el pueblo maya, al igual que los desplazamientos forzados, habrían generado la afectación a un nivel de vida digno y con ello la violación de los DESC como el acceso a la alimentación, la cultura, costumbres religiosas y actividades económicas tradicionales (ONU, 2014).

Otro ejemplo de reconocimiento de la falta de garantía de los DESC en un conflicto armado es el caso de la Comisión para el Recibimiento, la Verdad, y la Reconciliación en Timor-Leste en la que determinó que “de las 102.800 muertes registradas en el período examinado, 18.600 habían correspondido a asesinatos, y el resto se habían debido al hambre y la enfermedad” (ONU, 2014, p.21). Al igual, señaló la responsabilidad de Indonesia como potencia ocupante por no haber satisfecho las “necesidades básicas, relacionadas con la alimentación, abrigo, medicamentos esenciales y educación básica” (ONU, 2014, p.22), incluso por haber incumplido sus deberes de no discriminación y de no regresividad en la efectivización y garantía de estos derechos (ONU, 2014).

Ahora bien, en el marco de los mecanismos judiciales de un sistema de justicia transicional como es el caso de la Cámara de Derechos Humanos para Bosnia Herzegovina, cuyo objeto y fin de dicho mecanismo era la supervisión del cumplimiento del Convenio Europeo de Derechos Humanos, su trabajo se centró en restituir el derecho a la propiedad privada de las personas que habrían sido desplazadas producto de la limpieza étnica, lo que de manera indirecta garantizó los DESC a través de la vivienda, trabajo, educación y seguridad social, con el retorno a los lugares de origen (ONU, 2014).

De los anteriores casos, podría entenderse que los mecanismos que conforman un sistema de justicia transicional se enfocan en investigar, co-

nocer la verdad e identificar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales son incluidos como parámetro de análisis de la formación de contextos para explicar las causas de determinado conflicto, o como consecuencia de los derechos de primera generación, pero no son objeto de análisis ni de responsabilidad en los mecanismos judiciales que conforman un sistema de justicia transicional. Lo anterior corresponde quizás al interés del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Penal por perseguir las graves violaciones a los derechos humanos, además de los delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra.

Autores como Cepeda y Pérez (2019) afirman que los procesos de justicia transicional en los Estados que buscan la paz se centran en los pilares de “la justicia penal, las reparaciones, la búsqueda de la verdad y prevenir la recurrencia de los hechos” (p. 85), considerando que es imposible ir más allá, debido a la imposibilidad de contar con los recursos económicos suficientes para satisfacer de manera inmediata los DESCA a través de reparaciones distributivas y compensatorias, lo que genera una sobrecarga de la justicia transicional y de paso una amenaza para el cumplimiento de los acuerdos firmados con los grupos armados.

En consonancia con lo anterior, Lars Waldorf (2012) advertía este contexto, señalando que el concepto actual de justicia transicional no es adecuado para abordar las injusticias económicas. De hecho, es un proceso que se debe diferenciar en dos etapas, la urgente, que implica una justicia correctiva y de corto plazo para lograr la verdad, para luego centrarse en la justicia que permita la inclusión social a partir de la distribución equitativa que deviene un largo proceso para garantizar la paz. Por tanto, no reconoce que las reparaciones transformadoras sean realizables, por pretender articular las exigencias de la justicia restaurativa –reparación integral – con programas de desarrollo generales. Así que propone programas que prioricen a las víctimas directas y atiendan la desigualdad socioeconómica en la que se encuentran (Waldorf, 2012).

Entre tanto, Rodrigo Uprimny y Diana Guzmán (2010) consideran que la reparación debe ir más allá de los criterios internacionales de satisfacción, indemnización, no repetición, rehabilitación y restitución y le apuestan a un plan de “reparaciones transformadoras y desde abajo”. Este se logra a través de un trabajo intersectorial entre el Estado, como generador

de las políticas públicas de desarrollo, y las comunidades afectadas por el conflicto armado, las cuales deben tener un poder de decisión en los programas de reparación que requieren para transformar su situación social y económica y no sólo la restitución de sus derechos conculcados (Uprimny y Guzmán, 2010). Sin lugar a duda, esta propuesta implica ponderar los mecanismos específicos de reparación en materia de un sistema de justicia transicional a la luz de la garantía de los DESCAs.

Tarea que no es fácil de ejecutar, debido a que los Estados que pasan por procesos de transición no cuentan con los recursos necesarios para ejecutar los planes de desarrollo que permitan garantizar los DESCAs, por lo cual deberán acudir a un principio que se encuentra inmerso en esta generación de derechos como es el de la cooperación internacional (Vega-Centeno, 1996; Duarte Herrera & González Parías, 2015). Además de implementar al interior de sus Estados lo que Pablo Kalmanovitz (2010) sugiere como el “test de la justicia social”, con el cual se podría efectivizar los recursos, priorizando la concesión de estos a las víctimas que se encuentran en extrema vulnerabilidad con necesidades básicas insatisfechas, postergando la reparación y la implementación de programas sociales para aquellas víctimas que no se encuentran en el margen de la pobreza extrema o de exclusión económica.

A manera de conclusión, el reconocimiento de los DESCAs en los procesos de justicia transicional es un elemento para tener en cuenta en el contexto que busca las causas que generó el conflicto, aunque no necesariamente sean juzgados como derechos autónomos al interior de un tribunal de justicia transicional. Sin embargo, para efectos de la reparación de las violaciones a los derechos humanos ocasionados en el marco de un conflicto, su garantía es una consideración imprescindible, aún más en escenarios de una reparación integral con enfoque transformador, con lo cual se busca que la satisfacción de estos derechos permita mantener o garantizar la paz en escenarios de posconflicto o al menos compensar en mayor medida los derechos de las víctimas.

LOS DESCAs EN EL CASO COLOMBIANO Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL ACUERDO PARA LA PAZ

Lo que ha sucedido en estos escenarios internacionales no es ajeno al conflicto armado colombiano. De hecho, se conoce que en 1964, en momentos

en los que se estaban formando las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC – EP), Manuel Marulanda Vélez, uno de los ideólogos, creadores y comandante de este grupo armado por más de 50 años, envió una carta al entonces presidente Guillermo León Valencia, en la que exigía la presencia del Estado a través de vías para comercializar los productos agrícolas, hospitales y educación formal en sus territorios (Flórez, 2015).

Por tanto, la vulneración de los DESCAs concomitante al inconformismo de la población fue una de las múltiples causas que permitió el surgimiento de la lucha armada en Colombia, aún más en las zonas rurales de varios departamentos y tiene como principal protagonista a las comunidades campesinas. Comenta Javier Giraldo que “el acceso a la tierra está íntimamente relacionado con las principales necesidades básicas de los humanos: la alimentación, la vivienda y el trabajo/ingreso” (Giraldo, 2015) y es precisamente la afectación a estos derechos uno de los principales detonantes del conflicto armado interno.

En Colombia, la evolución constitucional y legal ha sido de gran aporte a la hora de reconocer los DESCAs, sin embargo, la normatividad no fue suficiente y el reconocimiento de éstos no fue fácil. Pese a que el Estado se comprometió internacionalmente a adoptar leyes y medidas para garantizar el goce efectivo de los DESCAs y aunque la Constitución Política de 1991 los refuerza e incluye en el bloque de constitucionalidad, la materialización de estos no se llevó a cabalidad.

Es evidente que hubo un incumplimiento de muchos de los derechos establecidos en el Pacto internacional de los DESCs y en la Carta Política. La exclusión social que ha vivido el país desde su organización política propició la generación de un conflicto armado en el que millones de personas, en su mayor parte campesinos de escasos recursos económicos, fueron obligados a abandonar sus hogares. A este fenómeno se le denominó desplazamiento forzado y es un flagelo que han vivido millones de colombianos. A la fecha, pese a la firma del acuerdo de paz, la oficina de las Naciones Unidas para los refugiados, Acnur (2019), estableció que existen más de 8 millones de personas en esta situación. La Corte Constitucional, en sentencia T-602 de 2003, al respecto manifestó que “ellos se trasladan principalmente a las ciudades, en las cuales tienen pocas posibilidades de acceder a una vivienda digna y a un trabajo estable”. Regularmente

el resultado de la migración forzosa hace que se agraven las precarias condiciones de vida que ya tenían en el campo.

El desplazamiento forzado masivo evidenció cómo la población vulnerable sufrió durante el desarrollo del conflicto armado debido a la insuficiente cobertura y calidad en los servicios de salud, alimentación, educación, entre otros derechos, lo que profundizó la problemática y generó que se ampliara el abanico de derechos vulnerados en razón a esta circunstancia. Esto se vio reflejado en la sentencia T – 025 de 2004 del Magistrado Ponente (M.P) Manuel José Cepeda Espinosa, la cual declaró el estado de cosas inconstitucionales frente a la población desplazada, argumentando problemas en los diseños institucionales que violaban sistemáticamente los derechos relacionados con el mínimo vital. Esta sentencia fue paradigmática ya que ordenó acciones específicas a las diferentes entidades del país y definió un marco de seguimiento para medir su cumplimiento. La sensación de ineficacia de estas órdenes y la violación sistemática de derechos fue evidente. La Corte, insistentemente, resaltó:

La Corte constata que en todos los niveles de la política pública de atención a la población desplazada existen problemas graves relacionados con la capacidad institucional del Estado para proteger los derechos de la población desplazada (Corte Constitucional, Auto de seguimiento 337 de 2006).

Por lo tanto, a través de los años, se abordó el tema en repetidas ocasiones sobre la necesidad de superar esta vulneración (Reales & Torres Mantilla, 2010). Por medio de los autos de seguimiento comenzaron a especificarse las diversas problemáticas que se producían como consecuencia del conflicto armado, y la Corte abordó la competencia del seguimiento por sujetos de especial protección y la manera como se vulneraban sus derechos (Corte Constitucional, Auto 092 de 2008; Auto 237 de 2008; Auto 251 de 2008; Auto 004 de 2009; Auto 005 de 2009, entre otros).

Desde la perspectiva judicial se establecieron nuevos criterios jurídicos para analizar los derechos y presionar para el cumplimiento de las órdenes. Uno de estos casos fueron los “indicadores de goce efectivo de derechos”, como eje de análisis para determinar el comportamiento de las acciones. Así, se le otorgó un contenido material al reconocimiento de los derechos en perspectiva de desplazamiento (Corte Constitucional, Auto de Seguimiento 109 de 2007).

Sin embargo, el esfuerzo de la Corte no fue suficiente; algunas investigaciones en perspectiva socio jurídica establecieron cómo en la práctica estos fallos fueron simbólicos y/o ineficaces para esta población en general (García Lozano, 2014). El profesor César Rodríguez y Diana Rodríguez Franco, en su libro *Cortes y Cambio Social*, concluyeron:

En ese contexto, el estudio mostró que las cortes pueden ser una instancia adecuada para desbloquear los procesos de políticas públicas de los que depende la realización de los derechos constitucionales. Segundo, en cuanto al procedimiento de intervención judicial en estos casos, el análisis revela que los procesos de seguimiento e implementación de fallos que incluyen oportunidades de participación y de deliberación pública para los actores pertinentes tienen el potencial de profundizar la democracia y generar soluciones eficaces a problemas estructurales de política pública. Finalmente, en relación con el impacto del activismo judicial, nuestro estudio abre el campo de visión analítico para incluir no solo los efectos instrumentales y directos de los fallos, sino también los efectos indirectos y los simbólicos (2010, p. 275- 276).

Desde la perspectiva de Cepeda Rodríguez y Pérez Niño,

la guerra tiene como principales causas la apropiación, uso y tenencia de la tierra. La violencia se ha visto relacionada con los problemas agrarios de despojo, concentración ociosa, usos inadecuados y titulaciones fallidas, que luego convergieron con otros, como el narcotráfico, el paramilitarismo y la corrupción (Cepeda & Pérez, 2019).

El Estado colombiano fue incapaz de satisfacer las necesidades básicas del ser humano y las brechas de desigualdad crecieron significativamente. El conflicto armado intensificó las condiciones de explotación, injusticia e inequidad que ya antes sufría la sociedad colombiana. El informe de la Comisión Histórica de Conflicto y sus Víctimas como contribución al conflicto armado en Colombia (CHCV, 2015) muestra cómo las principales víctimas (los pobladores urbanos, los desplazados por la guerra, los sectores campesinos e indígenas, las mujeres, los reclusos de las cárceles y las minorías étnicas y sexuales) sufrieron masacres, desplazamientos, violencia sexual y un sinnúmero de violaciones a los derechos humanos.

Entre los esfuerzos institucionales y como antesala del proceso paz, en el año 2011 el Congreso de la República de Colombia expidió la Ley 1448, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, considerada como la primera norma en la historia de Colombia que privilegió los derechos de las víctimas del conflicto armado antes que a los victimarios, si se tiene en cuenta el antecedente de la ley 975 de 2005 ley de justicia y paz, "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios"(Gómez & Prada, 2013). Esta tenía un enfoque de consideración para los victimarios en materia de la alternatividad para las penas e incluso el procedimiento es mucho más expedito para el otorgamiento de una decisión que para garantizar los derechos de las víctimas a acceder a una reparación. Por tanto, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se centró en proteger los derechos de las víctimas resaltando que condensa los lineamientos de la reparación a las víctimas del conflicto armado bajo los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que incluyen los componentes de indemnización, rehabilitación, restitución, satisfacción y no repetición (ONU, 2005; Corte IDH, 2019). Específicamente, la ley reconoce en el artículo 25 el derecho a la reparación integral, en la cual se encuentran medidas tendientes a garantizar los DESCAs como la salud, educación, vivienda y oportunidades laborales, las cuales serán concedidas luego del reconocimiento como víctima y de entrar en ruta de reparación, donde se aplicarán criterios de priorización.

La conexión entre los DESCAs y el acuerdo para la paz, firmado entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), resultó necesaria, teniendo en cuenta que Colombia había sido marcada por la violencia, la desigualdad social y, como se enunció anteriormente, la excesiva vulneración de los derechos humanos, entre ellos los de segunda generación. Entendiendo esto, el presente apartado tiene como fin analizar el acuerdo de paz y revisar las estrategias que éste contempló para lograr el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Para varios autores, la materialización de los DESCAs se evidencia de forma directa en el punto número uno del acuerdo, denominado "Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral", debido a que desarrolla tres

ejes en los que se evidencia la materialización de los DESCA: **1)** acceso y uso de tierras, tierras improductivas, formalización de la propiedad, zonas de reserva; **2)** programas de desarrollo con enfoque territorial, es decir, desde el reconocimiento de las necesidades y expectativas de las personas que son sujetos destinatarios de la política, lo que se refuerza con el segundo punto del acuerdo, relacionado con el fortalecimiento de la participación, este último no siendo exclusivo a la participación política de grupos armados; y, **3)** planes nacionales rurales integrales: infraestructura, salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza, entre otros (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016).

En relación con los derechos ambientales y el Acuerdo, se propone buscar mecanismos que permitan mitigar cualquier tipo de daño ambiental en zonas de especial interés ambiental, ecosistemas frágiles e hidrografía vulnerable, así como la recuperación de los bosques. Además, en el tema de la Reforma Rural Integral (RRI) hay un interés especial por generar proyectos ambientales productivos y sostenibles. En general, con el fin de proteger a las comunidades, el acuerdo de paz considera la seguridad ambiental, humana y territorial. El primero, con proyectos ambientales sostenibles y productivos; el segundo, promoviendo los bienes necesarios para la erradicación de la pobreza y la desigualdad social; y el tercero, protegiendo los territorios y sus comunidades con un enfoque diferencial.

De igual forma, a lo largo del Acuerdo se evidencia la incorporación de los principios del Derecho Internacional, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario (Convenios y Protocolos), y todos los demás tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia en materia de los DESCA.

En cuanto a los derechos de los trabajadores, el Gobierno Nacional, a fin de garantizar el pleno goce en las zonas rurales y garantizar el trabajo digno, fortalecerá al máximo el sistema de protección y seguridad social. El plan deberá dignificar las condiciones laborales en el sector rural mediante la aplicación plena, con el reconocimiento del trabajo, de la normatividad sobre relaciones contractuales, y la debida regulación de las jornadas laborales, la remuneración y la subordinación, considerando los desarrollos favorables a los trabajadores y trabajadoras. De igual manera, deberá dar cumplimiento a las normas internacionales de la OIT sobre el trabajo en general y el trabajo rural, para así garantizar el derecho fundamental

al trabajo en igualdad de condiciones para hombres y mujeres de una manera efectiva.

Respecto al agregado de seguridad social y a la protección social, que está también relacionado con la protección a los trabajadores, el Gobierno Nacional plantea fortalecer el sistema teniendo en cuenta las políticas de enfoque diferencial, es decir ciclo vital (niños, niñas y adolescentes; adulto mayor), discapacidad (personas con discapacidad), pertenencia étnica (indígenas; comunidades negras, raizales, afrocolombianas y palenqueras; gitanos-ROM), y género (mujeres; lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, intersexuales-LGBTI).

Siendo otro punto importante la protección de la familia y el derecho a un nivel de vida adecuado, el acuerdo puntualmente señala que:

en materia de alimentos y nutrición se pretende asegurar para toda la población rural y urbana en Colombia disponibilidad y acceso suficiente en oportunidad, cantidad, calidad y precio a los alimentos necesarios para una buena nutrición, especialmente la de los niños y niñas, mujeres gestantes y lactantes y personas adultas mayores, promoviendo prioritariamente la producción de alimentos y la generación de ingresos (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016).

Si bien el desplazamiento forzado incrementó la desnutrición y las precarias condiciones de salud, el acuerdo buscó avvicinar los servicios de salud a los grupos, comunidades y personas en condiciones de vulnerabilidad, fortalecer la infraestructura y la calidad; es decir, mejorar la prestación del servicio en zonas rurales. Para llevar a cabo esto se creará e implementará el Plan Nacional de Salud Rural.

También se buscó la adopción de un enfoque de género que cumpla los requerimientos en salud respecto a la prevención, promoción y atención para las mujeres, niños y niñas, incluyendo medidas especiales para mujeres en periodo de gestación y según su ciclo vital.

De igual manera, se propendió por la creación de un modelo especial de salud pública para zonas rurales, cuyo propósito sea brindar atención en los hogares y lugares de trabajo. Con respecto al ítem de educación, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Especial de Educación

Rural en el cual aspira brindar atención integral a la primera infancia, de esta manera garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación. A su vez, el acuerdo procura erradicar el analfabetismo en las áreas rurales y promover la permanencia productiva de los jóvenes en el campo, eliminando así la necesidad de desplazarse a las zonas urbanas en busca de la satisfacción de las necesidades primarias. Dentro de la estrategia cabe resaltar los siguientes puntos:

- La cobertura universal con atención integral a la primera infancia.
- La garantía de la gratuidad educativa para educación preescolar, básica y media.
- La disponibilidad de becas con créditos condonables para el acceso de hombres y mujeres rurales más pobres a servicios de capacitación técnica, tecnológica y universitaria que incluya, cuando sea pertinente, apoyos a la manutención.
- La promoción de la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas.

Asimismo, se refleja la garantía de los DESCAs en el punto 5 del Acuerdo, que se relaciona con las medidas de protección a las víctimas del conflicto, que incluye las garantías de no repetición, entendidas como la obligación de promover, respetar y garantizar los derechos humanos de las víctimas (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016).

Es indiscutible que en cada punto del acuerdo se procura reforzar la reparación y goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que fueron violados antes y durante el conflicto. Aun así, las brechas entre las víctimas y no víctimas son grandes, y es indispensable definir lineamientos y políticas públicas que conduzcan a garantizar el acceso de cada persona sin distinción alguna.

Como complemento de este acuerdo, se han expedido algunos decretos-ley que desarrollan el acuerdo de reforma agraria relacionado con derechos sociales, entre ellos: **1)** desarrollo con enfoque territorial que pretende fortalecer la agricultura campesina y garantizar la igualdad en el ámbito rural (Presidencia de la República, Decreto ley 893 de 2017); **2)** acceso a la tierra (Presidencia de la República, Decreto ley 902 de 2017); **3)** sustitución de cultivos de uso ilícito a partir de planes que buscan re-

ducir la pobreza, las necesidades básicas insatisfechas y la debilidad institucional (Presidencia de la República, Decreto ley 896 de 2017); **4)** financiamiento de infraestructura, educación, salud y acueductos en los municipios más afectados por el conflicto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Decreto ley 883; Ministerio de Minas y Energía, Decreto 884 de 2017); **5)** educación rural, a partir de la creación o mejoramiento de la infraestructura educativa rural y ampliación del personal docente (Ministerio de Educación Nacional, Decreto ley 882 y Decreto 892 de 2017); **6)** construcción y mejoramiento de vivienda social (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Decreto ley 890 de 2017); y **7)** generación de empleo público (Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto ley 894 de 2017).

AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE PAZ CON RELACIÓN A LOS DESCA

El acuerdo de paz fue firmado en el año 2016. Han transcurrido cuatro años desde su publicación, pero la lucha por la materialización y goce efectivo de los programas es progresiva. De hecho, se han formulado varias críticas a estos programas relacionados con los DESCA ya que:

1) en salud, los índices de cobertura se han incrementado, pero las brechas entre personas víctimas y no víctimas aún son muy grandes; **2)** en educación, no se han definido los lineamientos en materia de política educativa y no existen obligaciones concretas de las universidades para garantizar el acceso; **3)** las indemnizaciones en vivienda no son suficientes para adquirir una casa; **4)** los programas de mejoramiento de los ingresos, acceso a créditos y alivio de pasivos son desconocidos por las víctimas, no existe apoyo técnico para la realización de proyectos y las entidades financieras otorgan los créditos dependiendo de la capacidad de endeudamiento; **5)** no se han puesto en marcha los programas de empleo (Cepeda Rodríguez & Pérez Niño, 2019, p.95).

En otras palabras, se presentan dificultades en cuanto a la materialización de los DESCA. Las garantías de no repetición no han sido suficientes, pero tampoco se puede desconocer que están en el debate público y “ha existido una fuerte movilización social en torno a la inclusión de estos derechos, reclamos que se fundamentan y retroalimentan en los logros conseguidos, tanto a nivel legislativo como judicial” (Cepeda Rodríguez & Pérez Niño, 2019, p. 99).

De igual forma, las Naciones Unidas han señalado que no basta con incorporar los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales en el acuerdo de paz; es pertinente no solo legislar al respecto sino llevar a cabo políticas pragmáticas que lleven los derechos a ser tangibles por la sociedad (ONU, 2014).

Lo anterior es confirmado por los informes de seguimiento de organizaciones civiles y académicas que dan cuenta del estado de cumplimiento de los puntos del acuerdo. La primera de ellas, el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame (2019), señala que, en comparación con otros procesos de paz celebrados en el mundo, el caso colombiano es más completo, puesto que abordó la mayoría de los aspectos y transformaciones que se deben contemplar para materializar un acuerdo de paz, entre los que se encuentran: cambios institucionales, acompañamiento institucional, procesos de autogestión en el ámbito local, entre otros. Sin embargo, si no se cumple en su implementación, muy seguramente en poco tiempo se crearían los escenarios propicios para volver al conflicto. En este orden de ideas, ha señalado en términos generales sobre el cumplimiento:

A febrero de 2019, el 69% de los compromisos en el Acuerdo Final están en proceso de implementación. Un tercio de estos compromisos han alcanzado niveles avanzados de implementación, es decir, se han implementado completamente (23%) o se espera que se implementen completamente en el tiempo estipulado por el Acuerdo (12%). Treinta y cuatro por ciento (34%) de los compromisos están en un estado de implementación mínima... Treinta y uno por ciento (31%) del total de compromisos no ha iniciado implementación (Kroc, 2019, p. 2).

Por tanto, no es alentador el panorama de cumplimiento del acuerdo, aún más en el tema de la garantía de los DESCAs, en especial en el primer punto del acuerdo relacionado con la Reforma Rural Integral. Se identificó la deficiencia de la materialización del sistema catastral multipropósito con la Reforma de la Ley 160 de 1994 (Ley de Tierras) y los mecanismos para democratizar y generar seguridad jurídica sobre el uso y el acceso a la tierra, además de la inversión necesaria para desarrollar los PDET, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (UNODC, 2020), y los Planes Nacionales centrados en la provisión de bienes y servicios públicos rurales que son fundamentales para consolidar la paz trans-

formadora que mejore la calidad de vida de campesinos, mujeres rurales, pueblos étnicos y excombatientes en los territorios de Colombia que más lo necesitan (Instituto Kroc, 2019).

Igualmente, las organizaciones civiles, como la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final – CSIVI –, el Centro de Investigación y Educación Popular – CINEP y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos – CERAC se unieron desde el 2017 para hacer seguimiento al acuerdo y en el último informe publicado respecto de la Reforma Rural Integral, han manifestado su preocupación por los siguientes puntos:

Tal es el caso de la creación del Sistema Catastral Nacional Multipropósito, (A.F. 1.1.9) o de algunas metas en materia de formalización (A.F.1.1.5). Otros aspectos, como el Fondo de Tierras (A.F.1.1.1); las Zonas de Reserva Campesina (A.F.1.1.8), creación de la Jurisdicción Agraria (A.F. 1.1.8); y Ordenamiento territorial y ambiental (A.F.1.1.10), no son tratados en el PND, aunque algunos son abordados por la política de estabilización “Paz con Legalidad”, o por los planes de acción de las entidades encargadas de los diferentes aspectos (CINEP et., al, 2019, p. 5).

Se reconoce que existen avances significativos en este punto, como la conformación e institucionalización de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial estableciendo 170 municipios agrupados en 16 Planes de Acción para la Transformación Regional, en los que se identifica un acompañamiento y participación con enfoque de género y de comunidades étnicas. Además, el Gobierno Nacional le ha dado la posibilidad a los gobiernos locales, como departamentos y municipios de estas zonas, de que informen a las asambleas y concejos sobre la implementación de estos planes (CINEP et., al. 2019).

De igual forma, el Gobierno actual ha creado el mecanismo de Hoja de Ruta Única con la cual busca la articulación de los planes nacionales, departamentales y municipales para vincularlos a los planes territoriales y zonas especiales de intervención integral y se espera su implementación a partir de los cambios de gobierno locales que entraron en el 2020, hasta la fecha se ha logrado identificar que se han firmado cuatro Hojas de Ruta: Catatumbo, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba y Putumayo (Agencia de Renovación del Territorio, 2020), lo cual es un avance significativo en

la consolidación de proyectos productivos para los territorios tradicionalmente afectados por el conflicto armado. Sin embargo, la preocupación de la sociedad civil es la participación de los órganos creados durante el proceso de planificación de los PDET, así como de las redes de aliados estratégicos y grupos de motor que permiten la generación de las Hojas de Ruta, además del corto tiempo para el que fueron creados, 15 años, en los cuales es difícil ofrecer la sostenibilidad económica a los proyectos de desarrollo territorial (CINEP et., al. 2019).

En cuanto al catastro multipropósito, la preocupación latente reside en la falta de formalización jurídica, debido a que, si bien fue contemplado en el CONPES 3951, el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno no recoge en la totalidad las propuestas del acuerdo, así como el Congreso durante el proceso del *Fast Track*¹ no las aprobó. Situación que pone en peligro un tema álgido para el cumplimiento del acuerdo y que impacta de forma directa en las otras medidas orientadas a la distribución equitativa de la tierra (CINEP et., al. 2019).

En efecto, el Fondo Nacional de Tierras ya se constituyó, sin embargo, la meta de alcanzar más de 3 millones de hectáreas para la distribución gratuita no es alcanzable; a julio de 2018 solo se contaba con 538.646 hectáreas, además, aún no se ha comunicado la estrategia para la distribución de las tierras, así como tampoco se conoce de casos de asignación de estas. Tampoco se conoce de planes de participación comunitaria y de género para acceder a la tierra (CINEP et., al. 2019).

De igual forma, se encuentran pendientes de creación o modificación normativa la ley de tierras, la cual debe estar en correspondencia con el acuerdo, la ley de baldíos en zonas de reforma forestal, la ley de adecuación de tierras y la creación de la jurisdicción agraria, importante para solventar los conflictos sobre la tierra, así como evitar los futuros despojos (CINEP, et., al. 2019).

De otro lado, el actual gobierno, a través del Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de orden público (Ley 1941 de 2018), creó las Zonas Especiales de Intervención Integral, otorgando facultades al Consejo Nacional de Seguridad para declararlas, generando preocupación para las organizaciones civiles, entendiendo que dicho órgano tendría un énfasis militar más que social, por lo cual pueden cambiar las dinámicas de participación

y planeación en los territorios y poner en peligro los Planes Acción para la Transformación Regional (CINEP, et., al. 2019).

En este mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo establece metas relacionadas con la pobreza, pero no cuentan con el enfoque de cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, objetivo primordial del punto 1 del acuerdo, lo cual es preocupante debido a que el diagnóstico sobre los índices de pobreza evidencian que la desigualdad persiste de forma simultánea a la falta de garantía y satisfacción de los DESCAs:

...las personas en pobreza extrema en zonas rurales son 48,6% del total de personas en pobreza extrema del país, en 2022, serán el 54,3%. Las personas en pobreza extrema en municipios PDET que en la línea de base representan 55% del total del país, en 2022 serán el 60%. Algo similar sucede con la pobreza multidimensional: con el indicador de IPM, el peso de los pobres rurales en el total de pobres del país pasa de 47% a 56,9% (CINEP et., al. 2019, p.6).

Es evidente que Colombia cuenta con altos índices de pobreza e inequidad en la propiedad en las zonas rurales, además, el coeficiente de Gini sobre la propiedad de la tierra es del 0,85 y el 77% de la tierra está concentrada en tan solo el 13% de los propietarios. Lo anterior podría generar nuevos desplazamientos hacia zonas en donde se puedan convertir en mano de obra de la minería ilegal, de los cultivos ilícitos y la de extracción de madera, asentándose, además, en zonas ambientales que podrían dificultar el plan de ordenamiento territorial (Morales, 2017), con la variable de tener también la presencia de grupos armados ilegales o crimen organizado.

Por parte del gobierno, en el último informe sobre el estado de cumplimiento de los Planes de desarrollo con enfoque territorial, se afirma que la Hoja de Ruta Única será el mecanismo de planeación de corto, mediano y largo plazo de los municipios PDET, al integrar los elementos orientadores de la inversión de recursos de las distintas fuentes de financiación y demás planes articulados desde los niveles nacional y territorial. Además, en un informe técnico señala que:

Con corte a 28 de febrero de 2020, desde la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019, por medio del OCAD Paz, se han aprobado 189 proyectos con una inversión de \$1.320.216 millones, con cargo a sus 4 fuentes de

financiación (Asignación Paz, FONPET, Incentivo a la Producción, Asignación Paz Infraestructura de Transporte) desde que la Consejería para la Estabilización y Consolidación – CPEC Preside del OCAD Paz (20 de agosto de 2019).

Por su parte, respecto a este total los municipios PDET se han beneficiado con 96 proyectos por un valor de \$914.258 millones, de los cuales 21 corresponden al sector Acueducto y Saneamiento Básico, 1 en Agricultura y Desarrollo Rural, 1 en Educación, 20 en Minas y Energía, 52 en Transporte y 1 en Vivienda Rural.

Durante febrero de 2020 se realizaron 2 sesiones del OCAD Paz, en la que se aprobaron 9 proyectos, de los cuales 6 son en municipios PDET. El valor de la inversión en los municipios PDET asciende a \$116.939 millones, con cargo a sus cuatro fuentes de financiación (Presidencia de la República, 2020, p. 6).

El anterior informe refleja la inversión por parte del Gobierno Nacional para el cumplimiento de las acciones encaminadas a garantizar los DESCA en las zonas que han sido consideradas como prioritarias a partir de su situación de pobreza. Sin embargo, la información aún no ha sido verificada por organizaciones civiles, académicas o no gubernamentales, pero la prensa nacional ha señalado que, de la cifra acordada, el Gobierno Nacional sólo invierte al año en los PDET un 1,2%. Así mismo, desde la implementación del acuerdo la inversión realizada es de 56,4 billones de pesos², equivalente al 0,08% del costo total requerido para la materialización, que son 70,1 billones de pesos³ (Revista Semana, 2019). Cifra de la que no se tiene completa certeza, debido a que la sola implementación del punto uno del Acuerdo, relacionado con la reforma rural integral se estima que se encuentran disponibles 101,9 billones⁴ y que son necesarios 54,5⁵ billones de pesos para cumplir con la totalidad de las medidas acordadas, los sobre costos se deben a los retrasos y las modificaciones en la creación de nuevos órganos y mecanismos de ejecución (El Tiempo, 2020).

CONCLUSIONES

Las problemáticas de un conflicto armado en el ámbito social y los DESCA tienen más relación de lo que parece. De hecho, las sociedades que se encuentran en desigualdad económica o de oportunidades son proclives

a generar confrontaciones armadas para la búsqueda de la garantía de estos derechos. La falta de la inequidad para acceder a los DESCAs ha permitido que sean considerados como derechos de autosatisfacción, es decir, al individuo mismo con sus capacidades y posibilidades le ha correspondido adquirirlos o proveerlos por sí mismo y en caso de que no pueda alcanzarlos, encuentran en la ilicitud una oportunidad viable para buscar su garantía.

Colombia no ha sido la excepción. Distintas fuentes consultadas avocan por considerar que el origen del conflicto se concentra en la desigualdad histórica económica y social de las poblaciones que se encuentran en las zonas rurales. De hecho, se considera que Colombia es más territorio que Estado, puesto que existen regiones como la Orinoquia, el Chocó y la Amazonia en donde su presencia es escasa en términos de infraestructura y servicios públicos, y no ha logrado consolidar políticas públicas para satisfacer los DESCAs, porque su concepto de seguridad se ha limitado al uso de la fuerza y la conservación de la democracia con las armas y no desde la garantía de los derechos a un empleo en igualdad de oportunidades, una vivienda digna, una educación garantizada, un sistema de salud de calidad y cobertura, un sistema económico que permita fortalecer los proyectos productivos de las regiones.

En ese orden de ideas, el Acuerdo para la Paz y la terminación del conflicto armado en Colombia, con muy buenas intenciones, pretendió revertir esas condiciones históricas de inequidad para reducir la brecha entre el campo y la ciudad, con el ideal de realizar las transformaciones necesarias que permitan disminuir la exclusión social y el atraso productivo que históricamente han tenido estos territorios tradicionalmente olvidados por el Estado central.

En su aplicación, desde la óptica de la paz territorial, priorizó las regiones que han sido las más golpeadas por el conflicto y el atraso, para implementar en ellas los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET –, integrando a las comunidades con una visión de largo plazo y amplia participación de la ciudadanía. Finalmente, estableció la creación de un conjunto de planes sectoriales que buscan el cierre de brechas mediante la mejora de las condiciones sociales, económicas, ambientales y productivas de la población rural del país.

Además, pretende subsanar uno de los puntos más álgidos en el conflicto armado colombiano como lo es el tema de tierras, estableciendo medidas que permitan el acceso y mejoren el uso de estas, formalizando la tenencia entre las víctimas de despojo y en las personas que las han poseído históricamente, garantizando la seguridad jurídica con la titulación, con miras a lograr la sostenibilidad alimentaria de las familias, un mejor ordenamiento del territorio, pago de los impuestos equitativos por la posesión de tierra y la garantía de no repetición de violaciones a la propiedad privada.

Sin embargo, el estado de cumplimiento de los DESCA, derivados del Acuerdo, no es el ideal. Se identifican factores formales en su implementación, como es el tema de las reformas necesarias en el marco jurídico del uso y formalización de la tierra, que hasta el momento no han sido emitidas por el Congreso de la República, lo que ha sido un impedimento sustancial para solucionar la formalización de los predios y de las hectáreas de tierras que se encuentran disponibles para ser asignadas, así como la política del catastro multipropósito. Además, ha sido evidente que las instituciones no estaban listas para este cambio (García Romero, 2019), y la voluntad política esta fraccionada para materializar el anhelo de la paz.

Desde el poder Ejecutivo, los proyectos de inversión que se relacionan con los DESCA en las zonas y municipios priorizados después del conflicto no se han cumplido a cabalidad debido a factores económicos de gasto público para implementarlos, así como modificaciones en los mecanismos de participación y consolidación de los planes de desarrollo a través de las Hojas de Ruta. Lo que es realmente preocupante, porque el compromiso del Estado con los territorios es determinante para la consolidación de la paz, aún más teniendo en cuenta que en muchas de estas zonas priorizadas existen grupos armados que pretenden controlar estos territorios, lo que implicaría retrocesos para las comunidades, la pérdida de espacios alcanzados con la firma del Acuerdo para la paz y de paso los esfuerzos realizados para implementarlo.

REFERENCIAS

- Agencia de Renovación del Territorio (2020). Revisa dónde, cuándo y con quién se validó la hoja de ruta en el 2020. Disponible en: <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/hoja-ruta-pdet/>
- Aguilar, M.(1998). Las tres generaciones de los derechos humanos. *Derechos Humanos. Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*. 6(30), 93- 103. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/view/5117/4490>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – Acnur (2019). Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2018. ACNUR. Disponible en: <https://www.acnur.org/5d09c37c4.pdf>
- Ames, R. (2007). Justicia transicional y derechos económicos, sociales y culturales. En: memorias del seminario: El legado de la verdad: Impacto de la justicia transicional en la construcción de la democracia en América Latina.
- Aparicio-Castillo, P. C. (2013). Educar y trabajar en contextos de precariedad y desigualdad en América Latina. Jóvenes en debate. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 11(2), 527-546. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4657504>
- Arbour, L (2007). Economic and social justice for societies in transition. *International Law and Politics* 40(1): 1-27.
- Bailón Corres, Moisés Jaime (2018). Derechos humanos, generaciones de derechos, derechos de minorías y derechos de los pueblos. *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 103-128.
- Carpizo, J. (2011). Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. (25), 3-29. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n25/n25a1.pdf>
- Cepeda Rodríguez, E., & Pérez Niño, W (2019). Derechos sociales y justicia transicional: experiencias internacionales y el caso colombiano. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 64(235), 77-107.
- CINEP, CSIVI & CERAC (2019). Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales. Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, el Centro de Investigación y Educación Popular y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos. Disponible en: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/704-sexto-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-para-los-verificadores-internacionales.html>
- Corte Constitucional (2003). *Sentencia T- 602*. Magistrado Ponente Jaime Araujo.
- Corte Constitucional (2004). *Sentencia T-025*. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda.
- Corte Constitucional (2006). *Auto de seguimiento 337*. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda.
- Corte Constitucional (2007). *Auto de seguimiento 109*. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda.
- Corte Constitucional (2008). *Auto de seguimiento 092*. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda.
- Corte Constitucional (2008). *Auto de seguimiento 237*. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda.
- Corte Constitucional (2008). *Auto de seguimiento 251*. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda.
- Corte Constitucional (2009). *Auto de seguimiento 004*. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.
- Corte Constitucional (2009). *Auto de seguimiento 005*. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2019). Cuadernillo de Jurisprudencia No. 22: Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo22.pdf>
- De Roux, Carlos Vicente, & Ramírez, Juan Carlos (2004). Derechos económicos, sociales y culturales, economía y democracia. *Serie Estudios y Perspectivas*. CEPAL, Naciones Unidas. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4811/1/S044209_es.pdf
- Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto ley 894 de 2017. *Por el cual se dictan normas en materia de empleo con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81855>
- Duarte Herrera, L. & González Parías, C (2015). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. *Revista Panorama*, 8(15), 117-131.
- El Tiempo. (2020) Para cumplir reforma rural del acuerdo de paz faltarían \$54 billones. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/acuerdo-de-paz-el-presupuesto-y-proyectos-que-faltan-para-cumplir-la-reforma-rural-integral-530270>
- Escalona, G (2004). La naturaleza de los Derechos Humanos. En: Gómez Sánchez, Y; Pérez Marcos, R. (Eds.), *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*. (pp.. 127-158). Comisión Nacional de Derechos Humanos, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Flórez, J. (2015). La historia de una carta que pudo haber evitado el conflicto armado en Colombia. *El Espectador*. 14 de noviembre de 2015. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/historia-de-una-carta-pudo-haber-evitado-el-conflicto-a-articulo-599330>
- Galtung, J. (2016). La violencia: cultural, estructural y directa. *Cuadernos de estrategia*, (183), 147-168.
- García Lozano, L. (2014) Los autos de seguimiento de la corte constitucional ¿la constitución de un imaginario simbólico de justicia por parte de la corte?. *Análisis político*. 27(82), 149-166.
- García Romero, J. (2019). El acuerdo de Paz de la Habana. Un cambio institucional ambicioso con una estrategia dudosa. *Estudios políticos* 55, pp. 182-204
- Giraldo Moreno, Javier (2015). Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos. Centro Nacional de Memoria Histórica. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/comisionPaz2015/GiraldoJavier.pdf>
- Gómez, R & Prada, M. (2013). Reflexiones en torno a la aplicación de la Ley 1448 de 2011 y la restitución de tierras en Colombia. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43(119), 533-566.
- Herrera, L. & Parías, C (2015). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. *Revista Panorama*, 8(15), 117-131.
- Kalmanovitz, P. (2010). Justicia correctiva vs. justicia social en casos de conflicto armado. *Estudios Socio-Jurídicos*, 12(2), 59-85. Disponible en: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/viewFile/1366/1256>
- Instituto Kroc, (2019). Actualización Informe 3 Instituto Kroc: Hacia una paz de calidad en Colombia. Institute for International Peace Studies. Disponible en: https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408_actualizacion_informe_3_instituto_kroc_feb19.pdf
- Morales, L. (2017). *La paz y la protección ambiental en Colombia: Propuestas para un desarrollo rural sostenible*. Washington, DC: Diálogo Interamericano.
- Muñoz, E., & Gómez, F (2015). Derechos económicos y sociales en procesos de justicia transicional: Debates teóricos a la luz de una práctica emergente. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, (30), 1. DOI: 10.17103/reei.30.01

- Nogueira, H (2009). Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos en el constitucionalismo democrático latinoamericano. *Estudios constitucionales*, 7(2), 143-205. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002009000200007>
- OEA. (1988). Protocolo adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”. Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2009). Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Folleto informativo No. 33. Ginebra. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS33_sp.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) (2020). Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. INFORME No. 21. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el delito – UNODC. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Mayo/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._21.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2005). Principios y Directrices relativos a los derechos de las víctimas en casos de violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). Consejo de Derechos Humanos (2009). Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General. Estudio analítico de los derechos humanos y la justicia de transición. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/12/18>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2014). Justicia transicional y derechos económicos, sociales y culturales. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-05_sp.pdf
- Parra, O (2018). La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano a la luz del artículo 26 de la Convención Americana. El sentido y la promesa del caso Lagos del Campo. En: Ferrer, E. Morales, M. Flores, R. (págs. 181-230) Inclusión, lus Commune y justiciabilidad de los DESCAs en la jurisprudencia interamericana. El caso Lagos del Campo y los nuevos desafíos. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. Querétaro, México. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37411.pdf>
- Pinto, M (2005). Los derechos económicos, sociales y culturales y su protección en el sistema universal y en el sistema interamericano. *Revista Instituto Interamericano Derechos Humanos*, (40), 25-86. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R08064-2.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto ley 893 de 2017. *Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET* Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81856>
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto ley 902 de 2017. *Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras*. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto ley 896 de 2017. *Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS*. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20896%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto ley 883 de 2017. *Por el cual se modifica la Ley 1819 de 2016 para incluir a las empresas dedicadas a la minería ya la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos.* Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20883%20DEL%2026%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional. Decreto ley 882 de 2017. *Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado.* Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20882%20DEL%2026%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Ministerio de Minas y Energía. Decreto 884 de 2017. *Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan, Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.* Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20884%20DEL%2026%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional. Decreto 892 de 2017. *Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de priorizados que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).* Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20892%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto ley 890 de 2017. *«Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural»* Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20890%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Parra, Ó (2018). La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano a la luz del artículo 26 de la Convención Americana. El sentido y la promesa del caso Lagos del Campo. En: Ferrer, E. Morales, M. Flores, R. (págs. 181-230) *Inclusión, los Communes y justiciabilidad de los DESCAs en la jurisprudencia interamericana El caso Lagos del Campo y los nuevos desafíos* Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37411.pdf>
- Pinto, M (2005). Los derechos económicos, sociales y culturales y su protección en el sistema universal y en el sistema interamericano. *Revista Instituto Interamericano Derechos Humanos*, (40), 25-86. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R08064-2.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia (2020). *Estabilización en los Municipios PDET-Informe febrero 2020.* Disponible en: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/>
- Revista Semana. (2019) *¿En qué va el acuerdo de paz?*. 8 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/en-que-va-el-acuerdo-de-paz-con-las-farc/627365>
- Rodríguez, C; Rodríguez D (2010). *Cortes y Cambio Social: Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia.* Bogotá D.C, Dejusticia.
- Reales, C y Torres, J (2010). *Los caminantes invisibles: la experiencia de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento. Herramientas para el diseño, la implementación y el seguimiento de políticas con enfoque de goce efectivo de derechos.* Bogotá, D.C. Consejo Noruego para Refugiados.
- Tello, L.F. (2011). *Panorama General de los DESCAs en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.* Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. Disponible en: <http://corteidh.or.cr/tablas/r28803.pdf>

- UNODC, (2020) INFORME No. 21 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el delito – UNODC. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Mayo/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._21.pdf
- Uprimny, R., & Guzmán, D. (2010). En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales. *International Law: Revista Colombiana De Derecho Internacional*, 8(17), 231- 286. Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/internationallaw/article/view/13824>
- Vega-Centeno, M (1996). Cooperación internacional y desarrollo en las Naciones Unidas. *Agenda Internacional*, 3(6), 79-115.
- Waldorf, L. (2012). Anticipating the past: Transitional justice and socio-economic wrongs. *Social & Legal Studies*, 21(2), 171-186.
- Yamin, A.E (2006). Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: del invento a la herramienta. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Disponible en: https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=CYOXuJtuRaYC&oi=fnd&pg=PA11&dq=derechos+econ%C3%B3micos+sociales+y+culturales+y+conflicto+armado&ots=E6uu2gMI5k&sig=-w-o4iK6vG-We_MUCXjPRmHISWpQ#v=onepage&q=derechos%20econ%C3%B3micos%20sociales%20y%20culturales%20y%20conflicto%20armado&f=false

NOTAS

- 1 El Fast track fue un mecanismo creado por el Acto legislativo 01 del 7 de julio de 2016, para que “el Congreso aprobara de manera abreviada y en trámite especial las normas y reformas constitucionales que requería la implementación del Acuerdo de Paz. Además, le otorgó facultades extraordinarias al entonces presidente Santos para expedir decretos con fuerza de ley, exclusivamente relacionados con el desarrollo del Acuerdo” (García Romero, 2019:193)
- 2 El estimado en dólares americanos según TRM de enero de 2021 es de USD 16.066.145,27
- 3 El estimado en dólares americanos según TRM de enero de 2021 es de USD 20.071.213,96
- 4 El estimado en dólares americanos según TRM de enero de 2021 es de USD 28.981.560,06
- 5 El estimado en dólares americanos según TRM de enero de 2021 es de USD 15.495.630,83

Este artículo es producto del proyecto INV-DER 2953 denominado “Fundamentos constitucionales y de derechos humanos de la Justicia Especial para la paz y su consideración frente a las Víctimas” correspondiente al grupo de “Derecho Público”, línea de investigación sobre “Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario” que se adelanta en el Centro de Investigaciones Jurídicas, Políticas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada. Proyecto financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad Militar Nueva Granada – Vigencia 2019.



LUISA FERNANDA GARCÍA LOZANO

Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada. Investigadora del grupo de "Derecho Público" y de la línea de Constitución, Derecho Público y Estado. Candidata a Doctora en Derecho, Universidad Nacional de Colombia (Colombia). Master en Sociología jurídica, Instituto Internacional de sociología Jurídica de Oñati (País Vasco), Abogada egresada de la Universidad Santo Tomás (Colombia).

Luisa.garcial@unimilitar.edu.co y
trevannian@gmail.com.

JESÚS E SANABRIA-MOYANO

Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada. Investigador del grupo de "Derecho Público" y de la línea de "Derecho Internacional, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario" del Centro de Investigaciones Jurídicas, Políticas y Sociales de la Facultad de Derecho sede Bogotá de la Universidad Militar Nueva Granada. Abogado por la Universidad Militar Nueva Granada (Colombia). Especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario aplicado a los Conflictos Armados de la Escuela de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ejército Nacional (Colombia). Magíster en Derecho Público Militar por la Universidad Militar Nueva Granada (Colombia).

Correo electrónico:

jesus.sanabria@unimilitar.edu.co y
jesuseduardosanabria@gmail.com