

Foro

REVISTA DE LA FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

COLOMBIA, EN TRANSICIÓN

ISSN 2805-7406 EN LÍNEA



9 772805 740009

EDICIÓN

107

SEPTIEMBRE 2022

SUSCRÍBASE



Foro

La **Revista Foro** es una iniciativa institucional para construir un pensamiento democrático, hacer un aporte al análisis de la realidad nacional e internacional e identificar apuestas políticas encaminadas al logro de una Colombia democrática y en paz.

Suscripción por un año en Colombia (tres números)	\$95.000
Suscripción por dos años en Colombia (seis números)	\$180.000
Suscripción por un año en el extranjero (tres números)	USD 53
Suscripción por dos años en el extranjero (seis números)	USD 95
Suscripción digital por un año en Colombia (tres números)	\$57.000
Suscripción digital por un año en el extranjero (tres números)	USD 21

Publicada con el apoyo de:



Contáctenos para brindarle más información:

Teléfonos: 601 2822550 - Fax: 601 2861299

www.foro.org.co

contactenos@foro.org

Foro

EDICIÓN 107 SEPTIEMBRE 2022

LICENCIA NÚMERO 3886 DE MINISTERIO DE GOBIERNO

Director

Jaime Zuluaga Nieto

Editor

Fabio E. Velásquez C.

Comité Editorial

Orlando Fals Borda (†)

Alejandro Angulo, S.J.

María Eugenia Sánchez

Fabio E. Velásquez Carrillo

Ricardo García Duarte

Jaime Zuluaga Nieto

Claire Launay

Marcela Restrepo Hung

Asamblea de Miembros de Foro

Francisco Mejía Lema

Fabio E. Velásquez Carrillo

Esperanza González Rodríguez

Diógenes Rosero Durango

Nohema Hernández Guevara

Carlos Moreno Ospina

Marcela Restrepo Hung

Joaquín Tovar

Mario Freddy Martínez

Diseño y diagramación

Azoma Criterio Editorial Ltda

www.azoma.net

Fotografías

Ministerio del Transporte

Comisión de la Verdad

Centro Democrático

Archivo particular

Unsplash

Secretaría de Cumbres de las Américas

Presidencia de la República del Ecuador

Brasil de Fato

Cinu Bogotá

Impresión

Editorial Gente Nueva S.A.S.



Revista Foro es editada, impresa y distribuida por la Fundación Foro Nacional por Colombia gracias al apoyo de: Brot für die Welt (Pan para el Mundo) y la Fundación Ford.

Valor del ejemplar: \$ 30.000

Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62 - Teléfonos: 282 2550 Fax: 286 1299
Bogotá, D.C. - Colombia

Contacto

www.foro.org.co

contactenos@foro.org.co

[@foronacionalcol](https://www.facebook.com/Foronacional) - [facebook.com/Foronacional](https://www.facebook.com/Foronacional)


¡Estamos de celebración!

Cumplimos 40 años de fundación



Foro, tras 40 años de existencia, reafirma su compromiso con la construcción de la democracia. Seguiremos trabajando para avanzar en la formulación de propuestas y en la promoción de acciones orientadas a la democratización de la sociedad.

Foro

Apreciado lector(ra) le invitamos a conocer nuestras páginas web. Allí usted encontrará información sobre nuestra organización, así como de los programas, proyectos y actividades que desarrollamos. Además, podrá acceder a varias de nuestras publicaciones de manera gratuita. 

Fundación Foro Nacional por Colombia

<https://foro.org.co/>
contactenos@foro.org.co

Foro Capítulo Región Central

<http://fundacionfororegioncentral.org/>
info.bog@foro.org.co

Foro Capítulo Costa Atlántica

<https://wp.fundacionforoatl.org/>
costa@foro.org.co

Foro Capítulo Suroccidente

<http://forosuroccidente.org/>
info.suroccidente@foro.org.co

Editorial

¿Colombia en transición?	4
--------------------------	----------

Colombia en transición

La derrota de la derecha y su porvenir	
Yann Basset	8
“Ya se respira otro ambiente”	
Eduardo Arias Villa entrevista a Patricia Lara	16
Repensando el futuro de la economía colombiana	
Jorge Iván González	18
La Paz Total y las negociaciones con el ELN	
Jaime Zuluaga Nieto	23
Seis riesgos para la democracia, seis acuerdos para protegerla	
Alianza Democracia en Riesgo	32
4 años, 7 meses y 19 días para superar las memorias defensivas	
El legado de la Comisión de la Verdad	
María Cielo Linares	43
Un informe totalmente sesgado	
Hernando Llano Ángel	53
La desaparición forzada durante el conflicto armado, 1959-2016	
Federico Andreu-Guzmán	60

Internacional

Chile en la coyuntura actual	
Alejandro M. Schneider	72
Elecciones presidenciales en Brasil 2022: dilemas entre la inclusión y la fragmentación	
José Vicente Tavares dos Santos, André Marengo	79
Cumbre de las Américas: la respuesta latinoamericana ante la embestida de Biden	
Leandro Morgenfeld	93

¿Colombia en transición?

En un hecho de significación histórica, Gustavo Petro y Francia Márquez se posesionaron el pasado 7 de agosto como presidente y vicepresidenta del país. Desde mediados del siglo XIX, cuando surgieron los que se consolidaron como partidos tradicionales, Liberal y Conservador, es la primera vez que llega a la presidencia un candidato ajeno a ellos o que no ha contado con su apoyo en la contienda electoral y que, además, se proclama progresista, lo que para una buena parte de la población es sinónimo de izquierdista. La significación es mayor, como quiera que su militancia política inicial se dio en el seno del Movimiento 19 de abril, M19, la que fuera la más influyente, políticamente, de las organizaciones insurgentes en los años ochenta del siglo XX. Francia Márquez, afrodescendiente, lideresa social ambientalista de origen popular, aportó en forma decisiva para el triunfo electoral, en una sociedad tan marcadamente racista, clasista y machista. Si fue sorprendente que con esas características y en una sociedad tan conservadora como la nuestra ganaran las elecciones, también lo fue el que se posesionaran, dados los precedentes de magnicidios como los asesinatos de Jorge Eliécer Gaitán, Luis Carlos Galán, Jaime Pardo, Bernardo Jaramillo y Carlos Pizarro. Algo en Colombia está cambiando, lo que nos permite formularnos la pregunta de si estamos en un período de transición.

Visto en perspectiva, el triunfo del Pacto Histórico tiene que ver con los efectos de la globalización neoliberal que ha acentuado las desigualdades a niveles insospechados,

agudizado las tensiones y los conflictos y acelerado el malestar con las democracias. Efectos que, en unos casos, han servido al fortalecimiento de corrientes de derecha y, en otros, han favorecido el fortalecimiento de corrientes de izquierda o progresistas. En nuestro caso, las negociaciones de paz que hicieron posible que las FARC-EP salieran de la guerra, favoreció la expresión de inconformidades y demandas durante mucho tiempo represadas por las manifestaciones de violencia, tanto por parte del Estado como por las insurgencias y otras organizaciones armadas ilegales. El Paro Nacional Agrario de 2013 y el universitario de 2018 fueron las primeras expresiones de ese despertar ciudadano. Los paros nacionales de 2019 y 2021, con su policlasismo, la polifonía de sus demandas y la magnitud de las movilizaciones, así como la crudeza de la represión gubernamental, fueron la manifestación de la profundidad de la inconformidad y del fortalecimiento de la participación ciudadana a través de la democracia callejera.

Petro y Márquez encarnaron esa inconformidad vuelta voluntad de cambio. La amplia coalición política que acompaña al gobierno, de la que hacen parte las fuerzas políticas tradicionales que ayer eran sus opositoras, garantizan, hasta el momento, la gobernabilidad sin hacer concesiones en el programa de gobierno. Este propone, entre otros objetivos, lograr una transición energética hacia el uso de energías limpias, dejar atrás el extractivismo y promover una economía productiva, impulsar la democratización integral de la sociedad y del Estado, combatir la desigualdad

“ El triunfo del Pacto Histórico tiene que ver con los efectos de la globalización neoliberal que ha acentuado las desigualdades a niveles insospechados, agudizado las tensiones y los conflictos y acelerado el malestar con las democracias.”

y la exclusión social y garantizar los derechos de la población, muchos de ellos ya consagrados en la Constitución Política de 1991, así como ponerle fin a la guerra. Como dice el programa de gobierno, se trata de hacer de Colombia una potencia de la vida. El despeque del gobierno no ha sido fácil: la reforma tributaria redistributiva ha despertado fuertes resistencias, las propuestas de cambios en la política minero-energética y las políticas ambientalistas movilizan las resistencias del capital, los llamados a la negociación política con los grupos armados no han logrado reducir las violencias. A pesar del liderazgo del presidente y la vicepresidenta, de la importancia dada a las regiones, y de los esfuerzos por articular la acción del gobierno, el Congreso y la sociedad, aún no logra transmitirse a la población la sensación de un trabajo unificado y coherente del equipo de gobierno. Se percibe un cierto desorden e improvisación en el funcionamiento del equipo de gobierno en formación.

Las expectativas despertadas son muy grandes, las exigencias de acierto muy altas nacional e internacionalmente. La presencia de un gobierno progresista en Colombia, que ha propuesto revisar la política contra las drogas y el manejo de la extradición con los EEUU, y comprometido su apoyo al renovado impulso de los procesos de integración y unidad continental, ha oxigenado el progresismo en el continente. De triunfar Lula en el Brasil, en las elecciones de octubre, se reforzará ese impulso, a pesar del retroceso que significa la no aprobación de la Constitución en Chile que recogía las demandas de las movilizaciones de hace tres años.

La presentación del Informe Final de la Comisión de la Verdad constituyó otro hecho de particular relevancia e incidencia en el mo-

mento actual. Se trata de un trabajo riguroso cuya difusión hay que promover y someterlo a revisión crítica. Es la primera vez en nuestra historia reciente que se presenta para su conocimiento y análisis un documento de esa magnitud que recoge la voz de millares de víctimas y ofrece sistematizaciones de los procesos violentos que han marcado más de medio siglo de nuestra historia. Su difusión, conocimiento y análisis será un ejercicio de construcción de ciudadanía y desarrollo de cultura democrática. Las recomendaciones que formula la Comisión son un desafío para los gobiernos y las organizaciones sociales y políticas para mirarnos en el espejo y comprometernos en la transformación de la sociedad para que lo que vivimos no vuelva a

repetirse. Con sus errores y aciertos, omisiones y contribuciones el informe es una radiografía, tan descarnada como la realidad, de los crímenes cometidos por las insurgencias, los paramilitares, los agentes estatales; de los entramados perversos entre el narcotráfico, el paramilitarismo, sectores del Estado, de grupos de empresarios en aras de garantizar procesos de acumulación y acrecentar las ganancias; de la degradación del conflicto armado interno y de la magnitud del sufrimiento y victimización de amplios sectores de la población. Y una contribución invaluable a los procesos de reconciliación.

Su publicación no puede ser más oportuna en momentos en los que terminó un gobierno durante el cual se escalaron las violencias en gran medida al amparo de las políticas adoptadas, se deterioraron las instituciones, se erosionó la independencia de los poderes, se colocaron los organismos de control al servicio del ejecutivo, la corrupción se multiplicó y extendió. En síntesis, se debilitó aún más nuestra precaria democracia.

“A pesar del liderazgo del presidente y la vicepresidenta, de la importancia dada a las regiones, y de los esfuerzos por articular la acción del gobierno, el Congreso y la sociedad, aún no logra transmitirse a la población la sensación de un trabajo unificado y coherente del equipo de gobierno.

El gobierno de Duque se comprometió a fondo para hacer trizas el Acuerdo Final. Interfirió en la consolidación del sistema integral de verdad, justicia y reparación, sin lograr paralizarlo. Obligado a aplicar el Acuerdo Final, por la normativa legal y los compromisos internacionales ante países y organismos multilaterales, optó por desnaturalizarlo saboteando el carácter integral de su implementación. Del punto sobre el fin del conflicto, privilegió la reintegración individual por sobre la reincorporación colectiva; de los PDET escamoteó la construcción de los proyectos desde abajo, una vez agotadas las consultas previas e impuso una implementación vertical y centralizada. Ni los recursos de la paz escaparon a las garras de la corrupción.

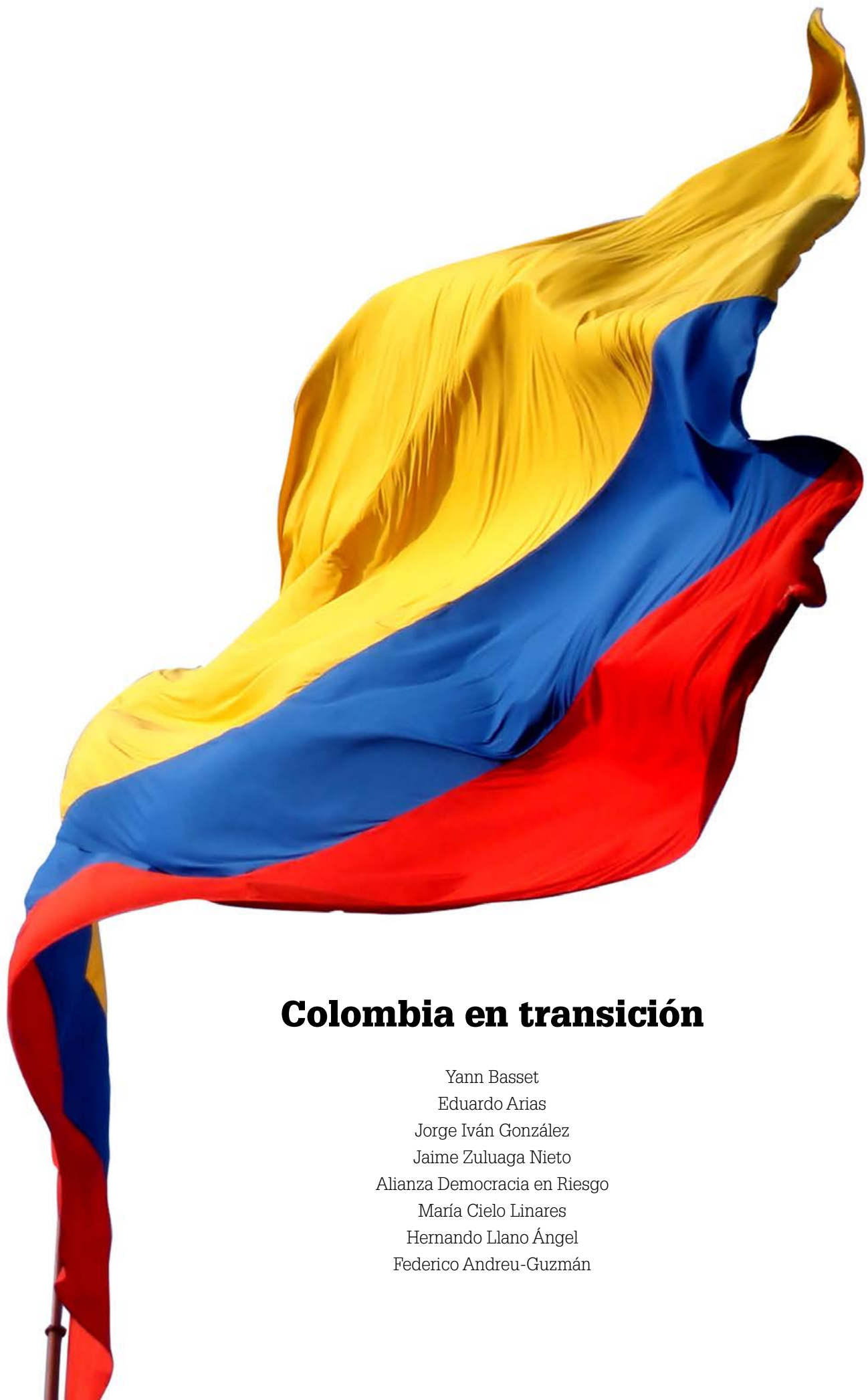
La pandemia, que tanto daño nos hizo, se convirtió en el escenario en el que el gobierno de Duque puede mostrar resultados positivos en materia de pedagogía masiva en políticas de prevención y amplia cobertura de la vacunación.

Una de las ventajas de las democracias liberales es la temporalidad de los gobiernos.

Los gobiernos terminan, por fortuna, y otros comienzan.

Tal vez podemos responder afirmativamente el interrogante con que iniciamos este editorial: estamos en transición, en una transición, como todas, de resultados inciertos. Pero hay en el contexto actual una serie de elementos que permiten pensar, sin hacer gala de un optimismo ingenuo, que muy probablemente esta será una transición en la que se fortalecerán las ciudadanías, se profundizará la democracia y se crearán las condiciones para avanzar hacia una sociedad mas incluyente y equitativa, menos desigual, más solidaria. Ello dependerá tanto de la coherencia del gobierno y de los aciertos y capacidad de rectificar cuando sea necesario en la ejecución de su programa, como y por sobre todo, del compromiso activo de la ciudadanía para ejercer control sobre los poderes públicos, fortalecer y consolidar espacios de participación incidentes y movilizarse en la construcción de una democracia integral con la conciencia de que su futuro depende de su propia acción y compromiso. Colombia está cambiando... ■





Colombia en transición

Yann Basset

Eduardo Arias

Jorge Iván González

Jaime Zuluaga Nieto

Alianza Democracia en Riesgo

María Cielo Linares

Hernando Llano Ángel

Federico Andreu-Guzmán

La derrota de la derecha y su porvenir

Yann Basset

Director del Grupo de Estudios de la Democracia DEMOS UR. Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos, Universidad del Rosario.

La tercera fue la vencida para Gustavo Petro quien pasará a ser el primer Presidente de la República de Colombia de izquierda. Un largo camino ha transcurrido desde el principio del siglo XXI. La derecha, que parecía hegemónica bajo el firme liderazgo de Álvaro Uribe fue finalmente derrotada. Aunque la victoria del NO en el plebiscito de 2016 y la de Iván Duque en 2018 le permitió recobrar el poder perdido durante los mandatos de Juan Manuel Santos, no revertió la lenta tendencia a la erosión que nos llevó a la victoria de Petro.

El ciclo electoral de 2022 fue un verdadero calvario para Centro Democrático, el partido del expresidente que enarbó sus banderas. Fue primero un franco retroceso en las legislativas, en las que el movimiento pasó de ser el primer partido del país al quinto, perdiendo 6 senadores y 16 representantes a la Cámara. Consciente de su impopularidad, se mantuvo oficialmente aparte de la coalición de derecha Equipo Colombia, lanzando la candidatura testimonial de Oscar Iván Zuluaga antes de retirarla para plegarse al vencedor de la consulta de la derecha (no sin haber influido discreta pero eficazmente en la victoria de Federico Gutiérrez en la misma). Esta jugada también terminó fracasando con la eliminación de esta opción en primera vuelta en provecho de Rodolfo Hernández. Finalmente, los que querían ver en el exalcalde de Bucaramanga el salvador de la derecha tuvieron que resignarse. Ni él pudo interponerse en la ruta de Gustavo Petro hacia la Casa de Nariño.

Desorientada, la derecha aceptó su derrota en un contexto en que los partidos y personalidades más opuestos al presidente electo aparecen ahora dispuestos a entablar un diálogo con él, cuando no a sumarse a su coalición de gobierno. Mientras los analistas se interrogaban sobre la capacidad de Petro de

organizar una mayoría en el Congreso electo en 2022, parece ahora que el Centro Democrático corre el riesgo de quedarse solo en la oposición. Hasta Álvaro Uribe anunció su disposición a encontrarse con Gustavo Petro.

El declive del uribismo parece difícil de revertir. Su dominación política quedó severamente golpeada y deja un vacío que la derecha tiene ahora el desafío de llenar, haciendo un inventario en la herencia de Uribe para decidir qué es lo que quiere conservar y qué es lo que tiene que cambiar. En efecto, si la derecha ha sido derrotada en estas elecciones, puede contar todavía sobre un potencial electoral que no desaparece. Las estructuras del voto no han sido alteradas en estos escrutinios, al contrario, se profundizaron. La derecha necesitará reinventarse para volver a movilizar sus bases desde la oposición.

Los alcances de la derrota

Es difícil minimizar el desastre que han sido estas elecciones para el uribismo. Las presidenciales son las primeras en este siglo que no se decidieron en torno a él. Podemos decir que son las primeras elecciones presidenciales del post-uribismo. Los comentaristas adversos han podido ironizar con razón sobre los fracasos sucesivos del plan A (la candidatura propia de Zuluaga), del plan B (la candidatura uribo-compatible de Federico Gutiérrez que el Centro Democrático contribuyó a elegir en la consulta de la derecha), y del plan C (la opción de Rodolfo Hernández como la mejor para derrotar a Petro a pesar de no ser tan fácilmente asimilable a la derecha). Todo le salió mal al uribismo. Para colmo, en las legislativas, el partido de Uribe ha sido golpeado en sus bases electorales más firmes: el mundo rural del centro del país, que se volcó de nuevo hacia los partidos tradicionales, o a veces hacia candidatos de la coalición de Centro Esperanza.



Podemos ver la victoria de Gustavo Petro como ante todo una derrota de la derecha. Si la izquierda logró sumar cada vez más votos, desmintiendo escrutinio tras escrutinio la tesis según la cual existía un supuesto “techo” a su votación, es porque la derecha no ha logrado esta vez oponerse eficazmente a su empuje. En 2018, lo había hecho imponiendo a un candidato casi desconocido y jugando sobre el miedo que suscitaba una posible victoria del “castrochavismo”. En 2022, este discurso desgastado ya no era suficiente, y los temores que seguían en varios sectores de las élites económicas o políticas ya no fueron trasladados tan fácilmente al conjunto de la población. La derecha no pudo inventar algo tan eficaz para reemplazar el miedo al castrochavismo de 2018 para ganar.

Por supuesto, la impopularidad del gobierno Duque fue un factor importante. La incapacidad del presidente saliente a dialogar con los

manifestantes en las dos grandes y violentas olas de paro nacional, la represión que dejó un saldo trágico de muertos y heridos sin una palabra de contrición por parte del gobierno, el encierro progresivo en un círculo cada vez más restringido de incondicionales que hizo perder el contacto entre el Presidente y la opinión pública, salvo un breve momento durante la pandemia, marcaron el sello de un balance poco halagador. Pero sería demasiado simple culpar exclusivamente al gobierno Duque del declive del uribismo, cosa que parte del uribismo parece dispuesta a hacer. Después de todo, las encuestas mostraron que el mismo Uribe se volvió impopular muy rápidamente cuando arrancó el gobierno Duque, un fenómeno que trastornó completamente el panorama político y que todos subestimaron, empezando por los propios uribistas.

Visto a distancia, la oposición cerrada de Uribe al acuerdo de paz, victoriosa en

el plebiscito de 2016, fue probablemente también el principio de su decadencia. El expresidente se jugó todo el enorme capital político que tenía en ese combate, con el riesgo de aparecer como el que descarriló la paz por terquedad e intransigencia a mantener su discurso e imagen de salvador de la Patria. En este sentido todos los obstáculos y retrocesos que pudieron registrarse durante el gobierno de Duque podían ser atribuidos a la mala voluntad del gobierno en la implementación del acuerdo, bajo la influencia de su mentor, aun si eso era a veces injusto. El aumento de los asesinatos de líderes sociales en las regiones más duramente tocadas por la violencia fue considerado como responsabilidad del gobierno y del uribismo, y empezó a quitarle credibilidad. Por lo demás, si bien el uribismo ha-

bía logrado interpretar las reticencias de muchos sectores de la población frente a concesiones que el acuerdo de paz otorgaba a la ex guerrilla, subestimó la esperanza que el acuerdo había generado, en particular entre los jóvenes urbanos que veían una oportunidad histórica de superar el conflicto que había mantenido muchas regiones del país en la violencia y la pobreza. Esta juventud que soportó el acuerdo en su momento llegó a la edad adulta durante el mandato de Duque. Es la que se movilizó en la calle contra la indolencia percibida del gobierno frente la persistencia de la

violencia en muchas regiones. Desde luego, había muchas reivindicaciones heterogéneas en el primer paro nacional que empezó a sellar la suerte de la presidencia de Duque al final de 2019, pero había un eslogan dominante que se volvió cada vez más obvio e insistente en las protestas en los años siguientes, y era un eslogan dirigido

personalmente contra Uribe, con nombre propio, e insultos.

Es en este contexto en el que Petro pudo ganar la elección. Lo hizo construyendo en su “Pacto Histórico” una coalición con los dirigentes y fuerzas que habían acompañado a Juan Manuel Santos, y lo hizo con las bases electorales pro paz derrotadas en 2016 y 2018.

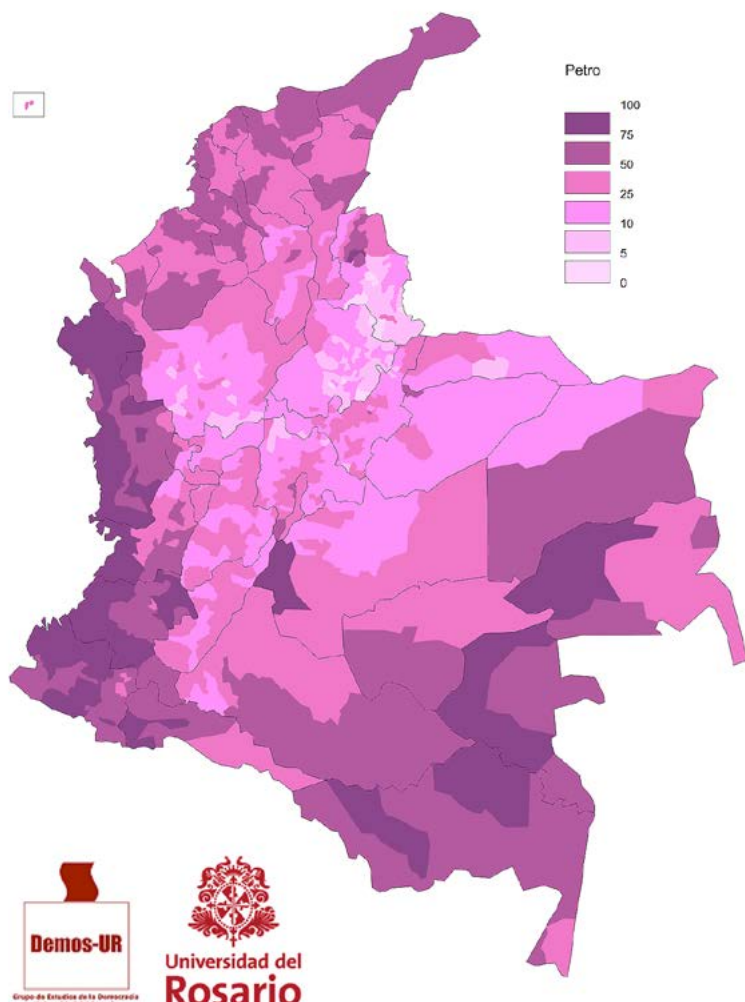
La profundización de los clivajes electorales

Desde los resultados de la consulta presidencial de marzo a los de la segunda vuelta del pasado 19 de junio, Gustavo Petro creció electoralmente sobre las mismas bases: la periferia geográfica del país, es decir, las dos costas Caribe y Pacífico, el sur del país, en particular, el sur-occidente con Cauca, Nariño y Valle, y los barrios populares de las grandes capitales del país, empezando por los de la capital de la República.

Esta configuración no es nueva, y no sorprende. El mapa de los resultados de Petro (mapa 1) tiene un parecido muy llamativo con el de 2018, con el Sí al acuerdo de paz de 2016, o con la reelección de Juan Manuel Santos en 2014. Se trata de unas estructuras duras de la votación en Colombia que caracterizan los resultados de los comicios desde la apertura de las negociaciones entre Santos y la guerrilla de las FARC.

Lo que llama la atención en esta oportunidad es que se profundizaron estos clivajes cuando en realidad, el tema de la paz no estuvo tanto en el centro de las discusiones en esta campaña. Petro no ganó porque logró quitar parte de su electorado a la derecha. Aunque hubo algunos logros en este sentido, por ejemplo, en las tres capitales del eje cafetero, estos no fueron la principal razón de la victoria de la izquierda. Al contrario, Petro consiguió la victoria con base en una estrategia de consolidación en sus baluartes. No era algo fácil, porque en esta configuración, tiene que movilizar un electorado frágil y propenso a la abstención. Las costas son las que tienen la participación electoral más débil en las elecciones presidenciales; lo mismo se puede decir del electora-

“El aumento de los asesinatos de líderes sociales en las regiones más duramente tocadas por la violencia fue considerado como responsabilidad del gobierno y del uribismo.

MAPA 1 – Votación por Gustavo Petro en segunda vuelta 2022

do urbano en comparación con el rural, de los barrios pobres en comparación con los ricos, y de los jóvenes en comparación con los mayores. Es con un gigantesco esfuerzo para movilizar todos estos públicos en una campaña eficaz en terreno como se logró finalmente la victoria.

Al contrario, la derecha se dividió y debilitó según una lógica que hay que observar con cuidado. A primera vista, la división del voto del centro del país entre Rodolfo Hernández y Federico Gutiérrez en primera vuelta se hace según una lógica regional en función del origen del candidato. Hernández ganó en Santander y por extensión, en toda la cordillera oriental, mientras Gutiérrez se quedaba con Antioquia y con el eje cafetero.

Las cosas son en realidad un poco más complejas. Hernández logró desde la primera vuelta quitarle a la derecha sus bases rurales en el centro del país, mientras Gutiérrez lograba mejores resultados en el mundo urbano. Le ganó en Medellín, por supuesto, pero también en Cali, Barranquilla y Cartagena, mientras Hernández ganaba con un margen pequeño en Bogotá sobre su adversario de derecha. Gutiérrez también logró retener el voto de las clases altas urbanas, mientras Hernández tenía un voto mucho más parejo (pero menos estructurado) entre los estratos de las ciudades.

En la segunda vuelta, Hernández progresó fundamentalmente en el electorado que había sido el de Gutiérrez en primera vuelta, como era lógico y esperado, pero en esta tarea de recomponer el voto de derecha que había sido el de Duque en 2018 (o el del No en 2016 y el de Zuluaga en 2014), le faltaron algunas piezas. No progresó lo suficiente en las ciudades, ni en el eje cafetero. Sobre todo, mientras estaba en esta tarea de reconstruir detrás de él las bases del voto de la derecha, dejó el terreno para que Petro ganara aún más en sus propios bastiones.

Así, mientras Gutiérrez había tenido resultados bastante buenos en ciertas zonas del Caribe en comparación con Duque en 2018, Hernández perdió estas avanzadas. En cuanto a la costa Pacífica y el sur, Petro se volvió francamente hegemónico, aprovechando probablemente la presencia de Francia Márquez a su lado.

Mirando hacia el futuro

Llamó la atención que todos los adversarios de Petro hayan reconocido rápidamente la derrota sin contestación. Rodolfo Hernández lo hizo inmediatamente y desautorizó a sus partidarios interesados en mover la narrativa del fraude. Lo hizo también el presidente Duque y el propio Álvaro Uribe. Este último no se quedó ahí y aceptó incluso reunirse con el presidente electo, respondiendo a su mano tendida y dando credibilidad a su idea de “Gran Acuerdo Nacional”. Esta transición suave, mucho más fácil de lo que hubiéramos

podido esperar después de una campaña larga y dura, sugiere que todos están empeñados a pasar la página y a preparar un porvenir que se anuncia complicado para la derecha.

En poco tiempo, Gustavo Petro logró organizar una coalición mayoritaria en el Congreso con el apoyo de la Alianza Verde, el partido Liberal, y el partido de la U. Este último hacía parte de la coalición de Duque. Los congresistas conservadores anunciaron a su vez su intención de moverse en la misma dirección contradiciendo sus principios ideológicos, más claramente opuestos a la izquierda que los de los liberales y de la U. Desde luego, ponemos ver en eso la confirmación de la vocación gobernista de los partidos tradicionales colombianos, aun si la integración de todas estas fuerzas en una coalición oficialista no significa un cheque en blanco para Gustavo Petro que tiene que hacer votar un programa de reformas profundas.

Queda sin embargo un compás de incertidumbre. La jugada de los congresistas conservadores no hace la unanimidad en las toldas azules. Tanto el presidente del partido, Omar Yepes, como el expresidente Andrés Pastrana mostraron sus disgustos y rechazos a la decisión. Por el lado de Cambio Radical, no se ha tomado todavía una decisión clara. Germán Vargas, jefe del partido, ahora reforzado por la sonada derrota de sus rivales de la casa Char en la consulta de marzo, ha mostrado también su disposición a aceptar un diálogo con Petro que no significa de por sí su adhesión al gobierno. La bancada cristiana a su vez está dividida entre sus principios opuestos a la izquierda y su vocación a participar constructivamente en la agenda legislativa que ha demostrado en el pasado.

Más allá de las declaraciones oficiales de oposición o “gobiernismo”, necesitaremos esperar la composición completa del gobierno y varios meses de funcionamiento para apreciar correctamente la posición de los unos y los otros. Se tendrá que decantar el clima de distensión post campaña para que todos los jugadores se acomoden a sus nuevas posiciones. La confusión que se instaló entre los distintos niveles de acercamiento conciliadores

que Gustavo Petro propició desde el nivel de la campaña, a saber, la coalición electoral del Pacto Histórico, la coalición de gobierno del Frente Amplio, y el Gran Acuerdo Nacional, no ayuda a clarificar la situación. Implican sin embargo cosas muy distintas. La primera es una alianza política de izquierda que funciona como un casi partido político que presenta candidaturas únicas y que, a pesar de episodios de tensiones internas, se proyecta hacia el largo plazo. El segundo es una coalición más puntual de cogobierno entre izquierda y aliados. El tercero es un espacio de diálogo sobre el funcionamiento del sistema y la convivencia, que implica la presencia de adversarios políticos y también sectores sociales diversos. No implica una alianza. Cada actor buscará definirse en estos distintos escenarios.

La oposición, en su sentido estricto, se define sobre el segundo nivel, en contra de la alianza de gobierno. Implica no participar a la coalición electoral de primer nivel, como es obvio, pero no va atada a una actitud necesaria en el tercer nivel. De hecho, participar en el diálogo convocado por el presidente electo puede ser una buena manera de mandar señales de renovación que serán decisivos en una recomposición de la oposición de derecha. Esta parece ser la posición de Centro Democrático, único partido en haber anticipado que será oposición en el momento en que escribimos. No obstante, tendrá posiblemente competidores y tendrá que digerir las lecciones de este ciclo electoral.

La hipótesis Rodolfo

Se ha dicho que Rodolfo Hernández no representaba a la derecha, y que incluso su programa se parecía mucho más al de Petro que al de Federico Gutiérrez. Si la segunda cosa es cierta, la primera no lo es tanto. En realidad, aun con sus limitantes en llegar a todos los electores de Gutiérrez de primera vuelta, Rodolfo Hernández logró el apoyo de un electorado que es bastante parecido al electorado de Duque de 2018. El reflejo anti-Petro de este electorado ofrece seguramente una parte de la explicación de este fenómeno, pero hay mucho más.

Como queramos verlo, Hernández propuso en esta elección un discurso que resultó más convincente para la derecha que el de Gutiérrez. Este último no fue suficientemente audaz en su tarea de diferenciarse del uribismo sin renegarlo. Hernández en cambio marcó distancias muy explícitas con él, asimilándolo a la clase política que rechazaba en su conjunto. No obstante, al observar mejor el discurso de Hernández (más que su programa al que él mismo no parecía dar demasiada importancia), uno se da cuenta de coincidencias interesantes que los electores de derecha habrán podido identificar.

El discurso anti política de Hernández no se contentaba con estigmatizar los políticos por corruptos, una idea popular y banal pero insuficiente. Rechazaba en realidad la política en su conjunto, como una actividad sospechosa, intrínsecamente sucia, y fundamentalmente inútil. Al presentarse como el “ingeniero”, el que hacía las cosas bien en vez de perder el tiempo discutiendo, echaba la duda sobre la utilidad de la deliberación democrática. El tema aquí era de gerencia técnica y no de política, una idea familiar entre otros líderes de la derecha como Enrique Peñalosa, por ejemplo.

Más aun, Rodolfo Hernández es no solo el “ingeniero” sino además un empresario, y no perdió la ocasión de exaltar la figura del empresario exitoso contra la del funcionario público inútil. La propuesta de Hernández apuntaba a “gerenciar” el Estado como una empresa, con sus mismos criterios de eficacia. Es muy ilustrativo que una de las cosas que más mencionó entre sus éxitos en su paso en la alcaldía de Bucaramanga fue haber dejado un superávit en las finanzas de la ciudad. Anótese de paso que este sesgo pro sector privado es tan extenso que pocos se atrevieron a objetar que un superávit en las finanzas públicas puede ser de hecho una señal de mala gestión: puede significar que el gobierno local no logró ejecutar su presupuesto para cumplir sus funciones correctamente, o que recaudó demasiado en detrimento de los agentes privados.

Esta exaltación del sector privado y desprecio por el sector público (que aparecía en su

discurso cuando evocaba los clichés sobre los horarios laborales de los funcionarios públicos y demás), fueron claramente referencias a ideas de derecha. Exaltan el empresario contra la administración pública, el independiente preso de la burocracia estatal que “no deja trabajar”. Creó un claro contraste con el discurso de Petro cuyas propuestas casi siempre involucraban un papel reforzado del Estado para resolver los problemas. Entró claramente en resonancia con los electores del mundo rural, acostumbrados a la ausencia o ineficacia de un sector público precario, y también probablemente con los numerosos trabajadores del sector informal urbano, incluso de los sectores populares.

Este discurso envuelto en unos adornos populistas dirigidos en contra de la clase política, impopular por naturaleza, se reveló muy eficaz, e indica probablemente un camino para la derecha a futuro.

Por otra parte, Hernández trató de evitar las divisiones que suscita el tema de la paz. Sobre esto, a pesar de haber votado NO al plebiscito de 2016, se separó del uribismo y mostró su disposición a implementar el acuerdo. En los temas de sociedad como el aborto, los derechos de la población LGBT, etc., trató de lucir un pragmatismo mucho más adecuado a las evoluciones de la sociedad moderna que las referencias de la derecha tradicionalista y conservadora, por más que traicionó referencias machistas propias de las ideas dominantes de su generación y de su entorno. Sin embargo, en materia económica, propuso en un lenguaje popular que resultó muy eficaz una predica promercado y proempresarial que fue muy exitosa.

La propuesta de Rodolfo, y sus más de 10 millones de votantes de segunda vuelta le abren de hecho las puertas del liderazgo de la oposición. Políticamente, Hernández tendría la oportunidad de imprimir su marca sobre la recomposición de la derecha.

“Hernández propuso en esta elección un discurso que resultó más convincente para la derecha que el de Gutiérrez.

“ Si el liderazgo de Hernández apuntaría a un cambio extremo para la derecha, la vía opuesta sería volver al uribismo que la dominó en las dos últimas décadas.

No obstante, no parece interesado en hacerlo. Si bien decidió aceptar la curul de la oposición, anunció que no quería hacer oposición y que se definiría como independiente. Esto puede ser coherente con su discurso anti política (aunque quizás lo más coherente desde este punto de vista sería no aceptarla), pero parece cerrarle la puerta a jugar un papel en la redefinición de la derecha. Por lo demás,

Hernández ha demostrado en el pasado tener poca disposición práctica para la política. Ha sido un concejal ausente en su momento y no se lo imagina como un senador activo en el futuro, menos como una voz cantante de la oposición. De la misma manera, aunque sus aliados lo presionan para solicitar personería jurídica para la Liga de los Gobernantes Anticorrupción, uno no lo imagina como líder de partido.

En conclusión, aunque Rodolfo Hernández podría ser el líder de la oposición que la derecha necesita para reorganizarse, no parece tener disposición para jugar este papel. No obstante, la derecha debería probablemente meditar su discurso de campaña y la recepción que tuvo.

¿Se puede renovar el uribismo?

Si el liderazgo de Hernández apuntaría a un cambio extremo para la derecha, la vía opuesta sería volver al uribismo que la dominó en las dos últimas décadas. Siendo por ahora el único partido de oposición, el Centro Democrático tendrá probablemente la posibilidad de aprovechar esa travesía del desierto para recobrar fuerzas y capitalizar las dificultades del gobierno Petro.

Tiene oportunidades antiguas y nuevas para hacerlo. El alejamiento del gobierno permitirá al Centro Democrático tomar de nuevo distancia de una clase política impopular, criticando su giro hacia el gobierno de Petro como una jugada oportunista y sin principios. De esta manera, volvería al discurso que lo caracterizó

en 2014, durante el gobierno de Santos, y que llevó a Oscar Iván Zuluaga a derrotar al presidente en primera vuelta. Tendrá así la posibilidad de sumar a sus críticas a la izquierda el desprecio a la clase política que Hernández supo movilizar en el presente ciclo electoral, pero que el Centro Democrático ya no podía usar por el apoyo de buena parte de la clase política al gobierno saliente de Iván Duque.

Además, tendrá nuevas herramientas en el ejercicio de la oposición que no tenía en esta época, como el derecho de réplica que le permitirá consolidar liderazgos poniéndolos simbólicamente en un plano equivalente a Gustavo Petro. Esto le ayudará al Centro Democrático a resolver lo que será probablemente su mayor dificultad: encontrar un jefe carismático que pueda sustituir a Álvaro Uribe. Por supuesto, Uribe seguirá siendo una referencia fundamental para el movimiento, pero ya no será congresista, y tendrá que concentrarse sobre sus problemas judiciales. Para el uribismo, una tarea prioritaria será encontrar un candidato fuerte para 2026.

De esta manera, el uribismo, lejos de estar condenado a desaparecer, podría encontrar mejores días en el camino. No obstante, tiene también que enfrentar riesgos. Uno de ellos consistiría en encerrarse en un discurso radical y sectario. El resentimiento con Iván Duque, que muchos responsabilizan del declive del partido, podría dar alas a la corriente más radical del uribismo que siempre lo despreció, lo que en su momento dificultaría la capacidad del uribismo de afirmar su dominación sobre la derecha en su conjunto.

Otro desafío consistirá en renovar el discurso; es quizás ahí donde radica la mayor dificultad. La defensa de la seguridad democrática y el rechazo a la antigua guerrilla está en el ADN del uribismo, pero ya no interpreta a la mayoría de un país ansioso de pasar la página del conflicto armado y probablemente más preocupado por los retos económicos y sociales que enfrenta. Desde luego, siempre habrá ocasión de hacer campaña sobre el tema de la seguridad. Lamentablemente, la violencia sigue y seguirá siendo por un buen tiempo un problema en el país, pero proba-

blemente no tanto como para copar la agenda como en el pasado.

Quizás Álvaro Uribe, cuya habilidad política es reconocida hasta por sus adversarios más radicales, apunte a eso con su jugada de responder a la mano tendida de Gustavo Petro y de participar a las discusiones que apuntan al “Gran Acuerdo Nacional”. Así, la capacidad de reinventarse del uribismo pasará en parte por su capacidad a sacar las buenas lecciones de su derrota en este ciclo electoral.

¿Hacia una derecha más moderada?

Finalmente, un tercer camino consistiría en la aparición de una nueva derecha, más moderada que el uribismo pero más consistente que el movimiento de Rodolfo Hernández. El Equipo Colombia representó una tentativa fallida en esta dirección en esta campaña, pero quizás este fracaso no sea definitivo.

El Equipo Colombia fue una alternativa al uribismo que fue posible en buena parte porque el mismo Álvaro Uribe entendió desde el principio que su partido no tenía posibilidades en esta elección. Consistió en arreglar una coalición de dirigentes de la derecha reconocidos, no reducibles al uribismo, pero compatibles con él. La coalición se organizó con base en gobernantes locales que habían obtenido cierto reconocimiento en su gestión, lo que le permitió proponer una imagen de seriedad y experiencia. También jugó sobre un posicionamiento más “técnico” y alejado de las controversias políticas, aun si la presencia de los grandes partidos en la coalición (el conservador, la U y Cambio Radical) no permitía usar las estridencias del discurso anti política radical de Hernández.

Este posicionamiento era perfectamente lógico en el momento de renovación de la derecha en el que nos encontramos, aunque no fue suficiente por varias razones. Aunque

Uribe y el Centro Democrático se mantuvieron aparte y se la jugaron con un candidato propio hasta la consulta, siempre quedó rondando la idea de que el Equipo Colombia era una estrategia del uribismo, o al menos concertada con él. La designación de Federico Gutiérrez, el precandidato más cercano al expresidente reforzó esta idea. Por más que hiciera esfuerzos en este sentido, y que su trayectoria independiente lo respaldara hasta cierto punto, Gutiérrez nunca pudo sacarse de encima la sombra de Uribe.

Con la victoria de Gustavo Petro, el Equipo Colombia quedó desbaratado. El partido de la U, se fue en la coalición de gobierno del nuevo presidente y posiblemente el partido conservador quedará en lo mismo. No se sabe cuál será la posición de Cambio Radical, y el clan Char quedó severamente golpeado en estas elecciones con una derrota dura en la consulta, un resultado muy bueno de Petro en segunda vuelta en su baluarte de Barranquilla, y el estigma del asunto Aida Merlano encima.

Con todo, el sector tiene líderes y redes arraigados localmente. Eso le permite mirar hacia las elecciones locales y regionales de 2023 con cierto optimismo, cosa más complicada para el uribismo. Puede incluso acercarse a los sectores de la Coalición Esperanza que eligieron a Hernández en segunda vuelta y quedaron derrotados, como el clan Galán. El problema sería para este grupo de centro-derecha organizar una coalición más duradera y menos circunstancial.

Así, varios caminos se ofrecen a la derecha en la oposición. Le tomará probablemente un tiempo para elegir y organizarse, lo que da a Gustavo Petro unos meses para votar e implementar sus primeras reformas. De sus políticas dependerá también el rumbo de la derecha sobre bases más o menos radicales.■

“Ya se respira otro ambiente”

Entrevista de Eduardo Arias Villa a Patricia Lara

Eduardo Arias¹ colaboró con la Revista Foro entrevistando a la reconocida periodista Patricia Lara Salive para que planteara sus impresiones acerca de cómo ve la llegada de Gustavo Petro a la Presidencia, qué expectativas le genera y cuáles obstáculos piensa ella deberá sortear el nuevo mandatario. Patricia Lara es periodista y escritora con una amplia trayectoria en medios como *Nueva Frontera*, *Alternativa*, *El Espectador*, el diario *El País* de Cali y la revista *Cambio*, de la que es copropietaria y también fue directora. Ha escrito los libros *Las mujeres en la guerra*, *Amor enemigo* e *Hilo de sangre azul*.

EAV: El 19 de junio de los corrientes ganó la opción de centro izquierda en Colombia. Así que este 7 de agosto se posesionó como Presidente de la República Gustavo Petro. Esto se da en un país tradicionalmente conservador ¿Cómo lo ve usted?

PATRICIA LARA: Es un experimento. De hecho, dicen que es la primera vez en 200 años que esto ocurre, aunque yo creo que gobiernos como los de Alfonso López Pumarejo e incluso el de Carlos Lleras en ciertos planteamientos tiene muchas similitudes con los de Petro. Lo que pasa es que el país después de – digamos– los años 70 y pico se derechizó de una manera terrible. De todas maneras, pienso que es un experimento interesante y se va a abrir otra perspectiva. Esperemos que para bien.

EAV: Los electores de Gustavo Petro tienen muchas expectativas, gran parte del país también las tiene. ¿Cuál es su opinión al respecto?

PL: Es complicado porque, como usted señala, se han generado muchas expectativas. La gente está muy ilusionada de que las cosas van a cambiar y eso no es fácil. Por más buenas intenciones que tenga y por más bien que haga las cosas lo más seguro es que se estrellen contra el santanderismo de este país

que lo vuelve todo muy difícil. Eso, por una parte. Por otra, la situación fiscal es muy preocupante y el gobierno no va a tener plata sino hasta el año entrante, pero con la nueva reforma tributaria, si es que la aprueba el Congreso en diciembre. Otra cosa preocupante es el tema energético. Hay unas discrepancias entre el ministro de Hacienda y la ministra de Minas. Esta mañana (12 de agosto) planteó que se suspendían las nuevas exploraciones de gas natural y eso puede llegar a ser muy complicado también; entonces falta ver qué dirección toma este tema.

EAV: ¿Qué opina de la agenda propuesta?

PL: A mí me parece bien. Lo de la paz total es fundamental. Es difícil de conseguir, pero, como dice Iván Cepeda, si no se busca la paz total va a pasar lo que ha venido pasando con las distintas fases. Que el Estado no llega a los territorios y entonces surgen las disidencias y vuelve otro ciclo de violencia. Es todo un desafío. Soy optimista con respecto a la paz con el ELN y las disidencias; con el Clan del Golfo es más difícil, pero incluso, si se logra un sometimiento a la justicia del Clan del Golfo, queda el problema del narcotráfico, para lo cual es fundamental

llegar a un acuerdo con Estados Unidos, que tiene un manejo mucho más racional de la lucha contra las drogas. Pero también han planteado una financiación grande para la sustitución de cultivos. En alguna parte leí que iban a enfocar más la lucha contra el narcotráfico en la persecución de aeronaves, cosas que han debido hacerlo hace mucho tiempo. Tendrían que perseguir el tráfico de los precursores químicos, algo que no se hace y son tan responsables como la hoja coca en la existencia de la cocaína. Esa parte es más difícil, pero yo creo que hay que intentarlo.

EAV: También los temas de inclusión, la justicia social, la equidad...

PATRICIA LARA: Me parece muy bien. Eso es indiscutible. Colombia es uno de los países más desiguales del mundo. Esos son temas inobjetables.

EAV: Una de las tareas más duras es garantizar la gobernanza de esta apuesta ¿Cómo ve usted este proceso? Las alianzas que ha hecho, la oposición que va a tener, su relación con los líderes políticos, los gremios y los empresarios, entre otros.

PL: A Petro le han criticado mucho las alianzas. Pero, como él dice: "Si las reformas no pasan no ha pasado nada, no ha habido ningún cambio". Yo lo entiendo en la medida en que él tiene que garantizar que sus proyectos de reformas pasen. Para lograrlo tendrá que establecer alianzas porque él solo no alcanza. Pero yo veo un buen ambiente. Los empresarios le están dando un compás de espera. Yo veo que un sector de los empresarios está dispuesto a colaborar. No veo ese tema tan difícil. La oposición que se ve por ahora en el camino es la oposición muy radical de la María Fernanda Cabal, ese tipo de gente. Incluso el expresidente Uribe ha planteado una oposición, digamos respetuosa, no esa oposición altanera y destructiva, como la rencorosa y vengativa que le hizo al expresidente Santos. Habrá discrepancias, el mismo Uribe lo ha dicho, pero también insistió en que hubiera una línea abierta con el presidente.



EAV: Hoy asistimos a un momento de emergencia de una nueva ciudadanía. Una más crítica, más analítica. ¿Qué opina sobre esto?

PL: Indudablemente. El biólogo chileno Humberto Maturana plantea que vivimos en el mundo que creamos con nuestras conversaciones. Si uno se pone a ver, el país de hoy es completamente distinto al de hace tres meses. En el país no ha cambiado nada fundamental pero sí ha cambiado algo muy importante que son las conversaciones. Yo pienso que eso ha permeado en gran parte la mentalidad de muchos colombianos. Además, ya se respira otro ambiente, ¿no? Como decía mi compadre Eligio García Márquez, no tenía razón Santo Tomás cuando decía 'ver para creer' sino que había que creer para ver. Pienso que esa es una reflexión muy importante. ■

La reconocida periodista y escritora Patricia Lara Salive, copropietaria de la revista Cambio.

Repensando el futuro de la economía colombiana



Jorge Iván González
Profesor de la
Universidad
Externado de
Colombia

Los ejes centrales del desarrollo de la economía colombiana son: ordenamiento territorial, seguridad humana, seguridad alimentaria, transformación de la matriz energética, convergencia social-regional y estabilidad fiscal.

Ordenamiento territorial

El ordenamiento del territorio se ha convertido en un problema central de la sociedad colombiana. La expresión más notoria del conflicto por la tierra es el asesinato continuo de líderes sociales; así, el ordenamiento del territorio está íntimamente ligado a la

búsqueda de la paz y a la puesta en práctica de los acuerdos de La Habana. El ordenamiento del territorio es una condición necesaria para la consolidación del desarrollo económico y para el logro de la paz total.

En las condiciones actuales de la economía nacional, y después de los acuerdos de La Habana, el ordenamiento del territorio es prioritario. No se trata solamente de cumplir con lo pactado, sino de hacer un uso del suelo que sea sostenible, incluyente y productivo. El ordenamiento del territorio es una condición absolutamente necesaria para lograr la modernización del país.

Los aspectos que tienen relación con el ordenamiento territorial son: i) La ubicación de las personas en el territorio. ii) Integración de los planes de ordenamiento territorial. iii) La economía ilegal en el territorio. iv) La definición de los derechos de propiedad y la consolidación del catastro multipropósito. v) La jerarquización de las instituciones que participan en el ordenamiento del territorio.

Ubicación de las personas en el territorio

El punto de partida de cualquier reflexión sobre el desarrollo debe comenzar por el examen de la ubicación de las personas en el territorio. Las interacciones urbano/rural están marcadas por limitaciones intrínsecas (agua, espacio, sostenibilidad ambiental). La expansión de las ciudades no es infinita, y tiene que ser regulada. En Colombia ha perdido relevancia la demografía, y desde el Estado no se han diseñado políticas que permitan regular la ocupación del territorio. Los últimos planes de desarrollo han dejado de lado la importancia de la demografía, a pesar de que se trata de un asunto central.

Integración de los planes de ordenamiento territorial

Desde la expedición de la ley 388 de 1997 se ha avanzado en el ordenamiento territorial, pero éste ha sido disperso y, sobre todo, no se ha logrado que haya una integración entre los planes de ordenamiento de los municipios. No existe una entidad con la capacidad de articular las miradas de los diferentes municipios.

No obstante sus buenos propósitos, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), expedida en 2011, no ha sido el instrumento apropiado para ordenar el territorio. Durante los últimos 10 años la preocupación por la geografía y los temas ambientales ha sido evidente, y en el afán por emprender acciones se han creado numerosas instituciones y modalidades de ordenamiento. En esta maraña no hay jerarquías, y los instrumentos ofrecidos por la LOOT no permiten establecer líneas de coordinación claras.

Frente a esta dispersión, el Conpes 3870 de 2016 -o de los POT¹ Modernos (DNP 2016)- define las características que deberían tener los planes de ordenamiento territorial. Allí se reconoce que las diferentes modalidades de los POT no han permitido que el territorio se articule a los programas que buscan mejorar la productividad y la calidad de vida de la población. Esta armonización no se ha conseguido y entre los municipios existen traslapes contradictorios. No hay consistencia en la definición de las aptitudes y los usos que se le dan a los suelos limítrofes.

El entramado institucional que existe alrededor del ordenamiento territorial es *ineficiente e inoperante*. El número de entidades que tiene relación con el ordenamiento es

abundante, sus funciones se traslapan y, además, las relaciones de jerarquía entre ellas no son claras². El ordenamiento territorial no ha avanzado y, no obstante la abundancia de normas, prolifera la minería ilegal, la deforestación, la contaminación y la sedimentación de los ríos, la destrucción de cuencas y de páramos, la urbanización sin control, etc.

Economías ilegales en el territorio

Una parte importante del territorio nacional está en manos de grupos armados ilegales. La combinación de prácticas ilegales relacionadas con la deforestación, la minería y el narcotráfico, han ido creando espacios que dificultan el control territorial por parte del Estado. La estrategia prohibicionista ha fracasado y se tienen que buscar otras alternativas.

La marihuana se ha ido legalizando en otros países. Colombia se ha equivocado al insistir en la guerra contra las drogas. Esta estrategia se debería modificar de manera sustantiva. Si se avanza en la legalización de la marihuana, se podrían diseñar mecanismos que permitan a las comunidades productoras aprovechar las enormes rentas derivadas de la producción y de la transformación del cannabis. Y frente a la cocaína es indispensable impulsar procesos de sustitución de cultivos.

El freno a la deforestación ilegal únicamente es posible si el Estado ofrece alternativas de financiamiento que incentiven la reforestación. Además, se deben consolidar las sanciones por la vía tributaria.

La Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (CBT 2021) propone avanzar en impuestos a las emisiones de carbono, con el fin de estimular la economía limpia y circular. En

1 Desde la perspectiva de los municipios, en Colombia se ha hecho la diferencia entre: Plan de Ordenamiento Territorial -POT- (municipios con más de 100.000 habitantes), Plan Básico de Ordenamiento Territorial -Pbot- (municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes), Esquema Básico de Ordenamiento Territorial -EOT- (municipios con menos de 30.000 habitantes)..

2 Las principales son: Comisión de Ordenamiento Territorial; Consejo Superior de la Administración del Ordenamiento del Suelo Rural; Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierras; Esquema Básico de Ordenamiento Territorial; Organos Colegiados de Administración y Decisión; Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural; Ordenamiento Territorial Agropecuario; Plan Básico de Ordenamiento Territorial; Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial; Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial; Plan de Ordenamiento Departamental; Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas; Plan de Ordenamiento Territorial; Región Administrativa y de Planeación; Región Entidad Territorial; Unidades Básicas de Análisis; Unidades de Planificación Rural; Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social; Zonas de Reserva Campesinas..

la reforma tributaria de finales de 2016 el gobierno nacional puso en marcha el impuesto al carbono. Aunque la preocupación ha sido explícita, el monto recaudado ha sido muy bajo. En el primer año fue de \$476 mil millones. La tarifa que se ha aplicado de US\$5 por cada tonelada de carbono es muy baja, y no es suficiente para obligar a las empresas a que modifiquen las relaciones tecnológicas. Para que efectivamente se avance hacia un nuevo tipo de economía, Stiglitz y Stern (2017) consideran que se debe ir aumentando el impuesto de manera progresiva. Ahora debería ser de US\$40-US\$80 por tonelada de CO₂, y en el 2030 tendría que subir al rango de US\$50-US\$100 por tonelada. Únicamente con niveles altos de impuestos se logrará una transformación de las estructuras productivas. Con un impuesto de US\$5 por tonelada no se obliga a las empresas a modificar las relaciones tecnológicas. Con una tarifa tan baja, la empresa prefiere pagar la compensación, antes que transformar las relaciones factoriales.

Definición de derechos de propiedad y el catastro multipropósito

Existe un cierto consenso en que es necesario avanzar hacia el catastro multipropósito. Cerca del 60% de los predios tienen información catastral desactualizada, y el 28% del área no tiene ningún tipo de catastro. Solo el 6% cuenta con catastros actualizados. La definición de los derechos de propiedad es la primera condición para que haya un mercado de tierras. Además, el catastro multipropósito tiene implicaciones fiscales y contribuye a modificar las relaciones factoriales. Los impuestos se pueden diseñar de tal manera que incentiven determinados comportamientos. Si la finca es improductiva se le cobra un predial elevado, como sucede en las áreas urbanas con los lotes de engorde. Por la vía tributaria se puede presionar mejoras en la productividad rural.

Seguridad humana

La seguridad humana es una dimensión amplia, que va más allá de la protección física contra la violencia. La seguridad no se puede concebir únicamente como un tema militar. La visión tiene que ser integral, e incluye el acceso a los

servicios sociales (educación, salud, justicia...), y la protección ambiental. Esta noción comprende varias dimensiones: física, social, tragedias naturales, empleo, etc. En las zonas de mayor violencia el Estado tiene que llegar con la capacidad militar, pero también con servicios sociales y de empleo articulados. La consecución de la paz total exige tener una concepción holista de la seguridad. Y desde esta perspectiva es importante avanzar en la universalización de la seguridad social.

En los análisis de la seguridad se debe partir de alguna noción de riesgo. Es usual considerar que el riesgo (R) es igual a la amenaza (A) por la vulnerabilidad (V), así que $R=A \times V$. La amenaza tiene su origen en factores covariantes o idiosincráticos. Dependiendo de las circunstancias, la intervención del Estado puede reducir la amenaza o/y la vulnerabilidad. Y este principio general se aplica para todas las formas de inseguridad humana. El margen de maniobra es mayor cuando se trata de la vulnerabilidad, ya que en la mayoría de las circunstancias la amenaza no depende de las intervenciones del Estado.

Seguridad alimentaria

Es inaceptable que Colombia esté pasando por una crisis alimentaria. De acuerdo con la FAO, Unicef, Fida, WFP y OMS (2021), la seguridad alimentaria tiene que mejorar, ya que el país sufre “conflictos y condiciones climáticas extremas”. Su vulnerabilidad se ha intensificado, entre otras razones, porque las importaciones de alimentos básicos ya están llegando a 15 millones de toneladas año.

A partir de los años de la pandemia, la inseguridad alimentaria aumentó la incidencia de la pobreza extrema. Los ingresos de los miembros del hogar se han rezagado y no son suficientes para adquirir una canasta de alimentos mínima. Se trata de personas que están en el límite del hambre. La devaluación del peso ha encarecido los productos agrícolas y ello ha golpeado, sobre todo a las personas más pobres. La inflación de los precios de los alimentos ha sido considerablemente mayor que la de los otros bienes.

Para luchar contra el hambre es indispensable modernizar la agricultura. El fortalecimiento del mercado interno obliga a fortalecer la pro-

ductividad agropecuaria. Es importante que el país consolide la agroindustria. No tiene sentido continuar exportando alimentos sin procesar.

Transformación de la matriz energética

La matriz energética se debe transformar por razones ambientales y porque el desarrollo económico de los próximos años requiere un crecimiento con bajo consumo de carbono. El país no debe seguir dependiendo del petróleo y de los minerales. La economía verde tiene que estar acompañada de un mejoramiento de la productividad (Ocde 2011). Al abandonar la lógica extractivista, se puede ir consolidando un proceso industrial limpio.

El cambio de la matriz energética es un proceso lento. La dependencia de los combustibles fósiles no desaparecerá de un momento a otro. En la reunión de Glasgow (UN 2021), Colombia se comprometió a reducir las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) en un 51% hacia el 2030. El cumplimiento de este objetivo obliga a comenzar desde ya.

El camino hacia la economía verde requiere financiación. El informe del Banco de Pagos Internacionales (BIS, 2020) propone que los bancos centrales realicen operaciones de fomento. La transformación energética es costosa, y los empresarios requieren apoyo. Es bueno recordar que la Reserva Federal y el Banco Central Europeo están realizando operaciones de fomento.

La financiación tiene dos componentes. Por un lado, la política monetaria debe ser expansiva cuando sea necesario. Y, por el otro, el sector financiero no puede continuar con su estructura oligopólica, porque las altas tasas de interés no favorecen al conjunto de la actividad económica.

Y, de todas maneras, los niveles de ahorro deben crecer porque en Colombia son muy bajos, y ello restringe las capacidades de inversión.

Convergencia social-regional

Las brechas entre las regiones y entre las ciudades son significativas. Los indicadores sociales (medidas de pobreza, desigualdad, cobertura en educación y salud...) se deben examinar teniendo como referente el nivel de

convergencia. El objetivo final en materia social tiene dos componentes. El primero consiste en mejorar los niveles absolutos de cada indicador. Y el segundo, busca reducir las brechas entre hogares y entre regiones.

En el país no se han creado las condiciones que favorezcan la convergencia entre las ciudades y el campo. Tampoco hay convergencia en el interior de las ciudades. El análisis de las políticas de seguridad social no se puede aislar de la dimensión territorial. Este principio es claro en el estudio del Sistema de Ciudades (Barco, 2014).

De acuerdo con este informe, la relación entre el campo y la ciudad no es dicotómica. Las interacciones y los flujos (de personas, carga, etc.) crean un continuo, así que un municipio es más o menos rural en función de la densidad y de la distancia a las grandes ciudades (Pnud 2011; Ocampo, 2015). No hay una separación dicotómica entre el campo y la ciudad, sino que existen interacciones permanentes que llevan a clasificar a los municipios como más o menos rurales.

Estabilidad fiscal

La estabilidad fiscal se debe mirar desde dos perspectivas. La primera es la obtención de recursos. Y la segunda es la relación entre el ingreso disponible de los hogares, y el balance neto impuestos y subsidios.

El desbalance fiscal es significativo. Al terminar el 2023, sin reforma tributaria, el déficit sería de \$76 billones. Esta cifra es gigantesca. Basta compararla con el presupuesto que en el 2023 tendría todo el sector agropecuario, que apenas llega a \$1,3 billones. Dada esta situación es comprensible que el gobierno decida impulsar una reforma tributaria. El panorama fiscal es grave. La reforma tributaria que acaba de presentar el Ministerio de Hacienda aspira a conseguir \$25 billones. Claramente, este monto no es suficiente, así que desde el gobierno nacional se deben enviar mensajes claros para que las ciudades, sobre todo las medianas y grandes, mejoren los ingresos provenientes de las dinámicas urbanas (derechos de edificabilidad, cobros por congestión, valorización, primas de localización, etc.). Los

mayores recursos locales aligeran la carga fiscal del gobierno nacional.

Cada vez hay más consenso en que la combinación de los impuestos y los subsidios debe aumentar el ingreso disponible de los pobres y reducir el de los ricos. El *ingreso disponible* (Y_d) es igual al *ingreso inicial* (Y) menos los *impuestos* (Imp) más los *subsidios* (Sub), así que $Y_d = Y - Imp + Sub$. Hace 12 años, la llamada Comisión Sarkozy, integrada por Stiglitz, Sen y Fitoussi (2010), propuso centrar la atención en indicadores relacionados con la forma como las personas viven. La Comisión le da mucha importancia al análisis de las estructuras de consumo, ya que permiten conocer la capacidad de pago de los hogares, y el tipo de bienes que demandan.

El balance neto es la oportunidad para evaluar la eficiencia de la tributación y la calidad del gasto. Se debe buscar que las personas ricas no reciban subsidios y paguen impuestos. De forma similar, los pobres deben recibir subsidios y no pagar impuestos. Si este principio se cumple, las desigualdades disminuirán. La diferencia entre los Gini del ingreso bruto

y del disponible es una forma de medir el impacto distributivo de la política fiscal.

Conclusiones

La consolidación de la economía colombiana requiere cambios sustantivos. Y como estas transformaciones toman tiempo, es urgente avanzar desde ya en los cambios señalados. Las modificaciones sustantivas de la estructura productiva requieren financiamiento, así que la reforma tributaria es necesaria. Pero, además, es importante que los gobiernos locales mejoren sus ingresos, aprovechando las ventajas de las dinámicas urbanas.

El examen de la actividad económica y social debe realizarse teniendo presente la dimensión espacial y, de allí, la importancia del ordenamiento territorial. No tiene sentido seguir entendiendo la economía por fuera de las interacciones espaciales. La convergencia regional favorece la seguridad humana, alimentaria, y la convergencia entre regiones. Además, crea condiciones favorables para el mejoramiento de la productividad.■

Referencias

Bank for International Settlements BIS (2020). The Green Swan. Central Banking and Financial Stability in the Age of Climate Change. BIS. Basel.

Barco Carolina (Dir.) (2014). Misión Sistema de Ciudades. Una Política Nacional para el Sistema de Ciudades Colombiano con Visión a Largo Plazo. DNP. ONU Hábitat. Banco Mundial. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2016). Política Nacional de Desarrollo Productivo. Documento Conpes, No. 3866. DNP. Bogotá.

Food and Agriculture Organization of the United Nations FAO, United Nations Children's Fund, Unicef, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Fida, Programa Nacional de Alimentos, WFP, Organización Mundial de la Salud, OMS (2021). El Estado de la Seguridad

Alimentaria y la Nutrición en el Mundo. Transformación de los Sistemas Alimentarios en Aras de la Seguridad Alimentaria, una Nutrición Mejorada y Dietas Asequibles y Saludables para Todos. FAO, Unicef, Fida, WFP, OMS. Roma.

Ocampo, José (Dir.) (2015). El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y la Paz. Informe Detallado de la Misión para la Transformación del Campo (MTC). Tomo 1. NP, Bogotá.

Stiglitz, Joseph, Stern Nicholas (Coord.) (2017). Report of the High-Level Commission on Carbon Prices, Carbon Pricing Leadership Coalition, World Bank.

Stiglitz, Joseph., Sen, Amartya., Fitoussi, Jean-Paul (2010). Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social. Resumen, L'Institut d'Etudes Politiques, IEP. Paris.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Pnud (2011). Colombia Rural. Razones para la Esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, Pnud, Bogotá.

República de Colombia (1997). Ley 388. Por la Cual Se Modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y Se Dictan otras Disposiciones. Gobierno Nacional. Bogotá.

República de Colombia (2011). Ley 1454. Por la Cual Se Dictan Normas Orgánicas sobre Ordenamiento Territorial y Se Modifican otras Disposiciones. Gobierno Nacional. Bogotá.

United Nations (2021). Glasgow Climate Pact. COP26. UN. Glasgow.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2011). Hacia el Crecimiento Verde. Un Resumen para los Diseñadores de Políticas., París.

La Paz Total y las negociaciones con el ELN



Jaime Zuluaga Nieto

Profesor Emérito
Universidad Nacional
de Colombia
Universidad
Externado de
Colombia
Director de la Revista
Foro

El triunfo del Pacto Histórico que llevó a la presidencia a Gustavo Petro y a la vicepresidencia a Francia Márquez modificó el contexto político nacional. La idea de la posibilidad cierta de un cambio tocó a amplios sectores de la población. Como afirmó en su discurso de posesión el nuevo presidente, nos encontramos en la “Colombia de lo posible [...] Hicimos posible lo imposible. [...] Desde hoy empezamos a trabajar para que más imposibles

sean posibles en Colombia. Si pudimos, podremos”.

La derrota de las fuerzas políticas tradicionales de derecha, lideradas por el Centro Democrático y representadas por la diversa gama de formaciones políticas, desde los resilientes partidos Conservador y Liberal, pasando por el de la U, así como la derrota del maltrecho y heterogéneo centro, provocaron una inesperada reconfiguración del campo político que hizo posible una inédita alianza

política en torno al naciente gobierno progresista.

No deja de ser paradójico, en un país como el nuestro de tan arraigada tradición conservadora, que un gobierno progresista liderado por un exintegrante del M19, la agrupación insurgente de mayor incidencia política en los años ochenta del siglo XX, y una mujer afrodescendiente, lideresa social y ambiental de origen popular, hayan logrado la convergencia de partidos de derecha y centro sin que, hasta el momento, ello haya implicado renunciar a los ejes de su proyecto de gobierno. Esta alianza crea condiciones de gobernabilidad para sacar adelante el programa del Pacto Histórico, pero es también una posibilidad de establecimiento de condicionamientos y, eventualmente, de obstáculos para su ejecución.

La paz posible

La paz ha sido una de las banderas del actual presidente. Su liderazgo político se construyó a la sombra del acuerdo que hizo posible que el Movimiento 19 de abril, M19 transitará de la política en armas a la política sin armas en 1990. La fuerza política emergente de este tránsito, la Alianza Democrática M19 -ADM19-, jugó un destacado papel en el proceso constituyente de 1991 y en la definición de los contenidos democratizadores de la nueva Constitución. Aunque la existencia de la ADM19 fue efímera, esta experiencia puso de presente la pérdida de vigencia del recurso a las armas para transformar la sociedad y la fertilidad de la acción política legal, aún en contextos violentos tan complejos como los de Colombia desde finales del siglo XX.

La Constitución de 1991 marcó un punto de inflexión en nuestra historia, consagró instituciones que quedaron como pilares para la democratización de la sociedad y fue concebida como un acuerdo de paz. Las resistencias de sectores de las clases dominantes lograron frenar dimensiones significativas de la democratización y lograron sacar adelante reformas constitucionales que la desnaturalizaron parcialmente. La paz no

se logró, la guerra interna se intensificó y extendió por gran parte del territorio nacional, el narcotráfico se fortaleció y el paramilitarismo se convirtió en un poderoso factor de control territorial, lucha contrainsurgente e instrumento para la consolidación y expansión de un modelo económico de fuerte tendencia extractivista, acorde con las exigencias de la globalización neoliberal y la reinserción del país en la economía mundo. Se desarrollaron relaciones perversas entre la ilegalidad narcoparamilitar, sectores del Estado, incluidas las fuerzas militares y de policía, sectores políticos y empresariales.

Entretanto, bajo el impulso de la globalización neoliberal y el fortalecimiento del extractivismo, las recurrentes crisis económicas y los cambios asociados a los avances tecnológicos y científicos, se consolidó a nivel mundial un modelo de desarrollo capitalista que intensificó la depredación de la naturaleza, aceleró el cambio climático, elevó a niveles nunca vistos la concentración de la riqueza y la desigualdad, tanto entre los países como dentro de los países, en las economías del norte y las del sur. Todo esto contribuyó a fortalecer los conflictos sociales, a agudizar la inconformidad y la protesta social que desde comienzos del siglo XXI identificó al sistema económico y político como el causante de los problemas que agobian a los ciudadanos (Stiglitz, 2013; 30).

Las “primaveras árabes”, el derrocamiento de dictaduras otrora sólidas en Egipto y Libia, el movimiento de los “indignados” del 15 de mayo en España, el Occupy Wall Street en Estados Unidos, las protestas en Grecia, la Gran Bretaña, las movilizaciones en América Latina pusieron de presente los problemas de un sistema económico que llevaba a límites intolerables la desigualdad y de un sistema político que negaba la voz a los de abajo. Democracia sin derechos, derechos sin democracia fue la caracterización que hizo Yascha Mounk para referirse a lo que pasaba en Europa Occidental y Norte América. (Mounk, 2018). El binomio economía de mercado (léase capitalismo) y democracia, tan exaltado en los años noventa del

siglo XX después del derrumbe de la Unión Soviética, había entrado en crisis. Crisis que se agudizó por los efectos de la pandemia, que agravó las desigualdades, incrementó la pobreza y puso en evidencia descarnadamente la desigualdad como un atributo del sistema, las democracias sin derechos para utilizar la expresión de Mounk, y el efecto devastador del modelo económico sobre la naturaleza. Colombia no ha escapado a estas situaciones como lo evidenciaron con enorme fuerza los paros nacionales del 2019 -prepandemia- y del 2021. Todos estos factores incidieron para hacer posible el triunfo electoral del Pacto Histórico.

Como señalé arriba, la paz ha sido una de las banderas políticas de Gustavo Petro y, ahora, es uno de los ejes del gobierno que preside. En el discurso de posesión como presidente sostuvo:

“Tenemos que terminar, de una vez y para siempre, con seis décadas de violencia y conflicto armado. Se puede. Cumpliremos el Acuerdo de Paz, seguiremos a rajatabla las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad y trabajaremos de manera incansable para llevar paz y tranquilidad a cada rincón de Colombia. [...] La paz es posible si desatamos en todas las regiones de Colombia el diálogo social, para encontrarnos en medio de las diferencias [...] Es la sociedad toda la que debe dialogar sobre cómo no matarnos y sobre cómo progresar. En los diálogos regionales vinculantes convocamos a todas las personas desarmadas, para encontrar los caminos del territorio que permitan la convivencia. No importa los conflictos [...] se trata precisamente de evidenciarlos a través de la palabra, de intentar sus soluciones a través de la razón. Es más democracia, más participación lo que propongo para terminar con la violencia. Pero convocamos, también, a todos los armados a dejar las armas [...] A aceptar beneficios jurídicos a cambio de la paz, [...]

a trabajar como dueños de una economía próspera pero legal que acabe con el atraso de las regiones”¹.

La democratización de la sociedad, el fortalecimiento de la participación ciudadana, el reconocimiento de los conflictos y el trabajo con las comunidades a través del diálogo en y desde los territorios son elementos de construcción de la paz integral, propuesta que se fundamenta en transformaciones productivas, políticas, culturales como lo recomienda el Informe Final de la Comisión de la Verdad. Esta concepción de paz se orienta a responder a los problemas que alimentan la guerra interna y las violencias, problemas que se articulan con factores internacionales. De allí la complejidad de lo planteado y su incidencia en su alcance integral.

En el “Programa de Gobierno 2022-2026 Colombia potencia mundial de la vida”, hay un enunciado más comprehensivo, que busca responder a los problemas y desafíos que plantea el sistema político y económico vigente; problemas y desafíos con expresiones nacionales que no son indisociables de lo que ocurre con el sistema mundo. Por la importancia que tiene para entender los alcances de la política de paz, transcribo algunos apartes del Programa.

“Llegó la hora de cambiar. Colombia será Potencia Mundial de la Vida mediante un Pacto Histórico que de manera urgente concrete un nuevo contrato social para el buen vivir y el vivir sabroso con todas las diversidades de la nación para entrar por fin en una era de paz cuyo rostro sea una democracia multicolor, expresión de los manda-

“La formalización de la mesa de negociación en Quito abrió un espacio para que organizaciones de la sociedad convergieran en una búsqueda y construcción colectiva que permitiera definir mecanismos claros y eficaces de participación ciudadana.

1 Discurso de posesión de Gustavo Petro como presidente de la República, agosto 7 de 2022, disponible en <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-Gustavo-Petro-Urrego-al-tomar-220807.aspx>

tos ciudadanos, que haga realidad la igualdad, una economía productiva que genere riqueza basada en el trabajo y la protección de la casa común.

“Este programa para el cambio, construido desde los territorios y las voces de sus gentes, está concebido como el inicio de una transición, que en lo inmediato hará posible la vida digna, la superación de la violencia y la justicia social y climática, al tiempo que se consolidan las condiciones permanentes para una paz grande que le permita a toda la sociedad colombiana una segunda oportunidad sobre la tierra. [...]”

“Cumpliremos el Acuerdo Final de Paz, avanzaremos en el diálogo con el ELN y someteremos a la justicia a los grupos multicrimen. Pasaremos de la guerra fracasada contra las drogas a un proceso integral de sustitución de economías y tierras a favor de una economía productiva que dignifique a las poblaciones rurales y proteja la naturaleza. Colombia Potencia Mundial de la Vida será líder internacional en la lucha contra el cambio climático, en la promoción de la paz, en la protección de los derechos y la dignidad de millones de colombianos en el exterior y de todos los migrantes en el territorio nacional. Respetaremos la autonomía de los pueblos y haremos de nuestras fronteras espacios de diálogo e integración.

“Llegó la hora de cambiar, Colombia Potencia Mundial de la Vida transitará de las políticas de la muerte generadoras de desigualdad, guerra, destrucción de la naturaleza y la desesperanza a las políticas del amor y de la vida” (Programa, 2022; 6-7).

Esta concepción de paz se alimenta de las experiencias, de los fracasos y de los éxitos parciales de los esfuerzos negociadores adelantados con diversos grupos insurgentes desde los años ochenta del siglo XX, de las desmovilizaciones pactadas con los grupos paramilitares durante el gobierno de la Seguridad Democrática, de las negociaciones que condujeron a la firma del Acuerdo Final

con las Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP) en 2016, así como de los problemas asociados a su implementación. Reiteremos: se trata de una concepción según la cual la paz sólo es sostenible si es integral.

Algunos de los elementos de su carácter integral están especificados en el Programa de Gobierno, en el punto 5, “Dejaremos atrás la guerra y entraremos por fin en una era de paz”, en el que se especifican los ejes sobre los cuales se trabajará, en lo que tiene que ver con las acciones concretas orientadas a dejar atrás la guerra y la violencia:

“El Pacto Histórico es la paz, un gran tratado de paz para Colombia. Nuestro objetivo es superar la violencia y generar una cultura de paz para alcanzar la paz completa y el buen vivir de la población, por ello cumpliremos a cabalidad los acuerdos de paz con las FARC y retomaremos las negociaciones con el ELN para finiquitar la existencia de la insurgencia armada en Colombia a partir del diálogo político. Implementaremos un proceso pacífico de desmantelamiento del crimen organizado mediante la vía del diálogo y sometimiento a la justicia de los diversos grupos multicrimen y organizaciones ligadas al narcotráfico, cambiaremos el paradigma de la guerra contra las drogas por el de la regulación y garantizaremos la reparación integral de las víctimas”².

Como se desprende de todo lo anterior el gobierno del Pacto Histórico está comprometido con una reformulación de la política de paz con base en estas concepciones. Y sin perder el horizonte de acciones concretas orientadas a dar cuenta de la superación de situaciones de violencia, desde la violencia política de la insurgencia del ELN a otras expresiones de violencia por parte de organizaciones armadas ilegales, la política de paz se orientará a la construcción de un orden social justo, a la protección de los derechos y libertades de los asociados, a la eliminación de factores que conducen a

2 Programa de Gobierno 2022-2026, Colombia potencia mundial de la vida, pág. 49, disponible en <https://drive.google.com/file/d/1nEH9SKih-B4DO2rhjTZAkiBZit3FChmF/view>.

la discriminación de determinados sectores sociales, todo ello en la perspectiva de dejar atrás la desigualdad, tal como está planteado en el Proyecto de Ley de reforma de la ley 418 que define la paz como una política de Estado. En dicho proyecto de Ley se establece que el Estado garantizará la seguridad humana, esto es el derecho de las personas y las comunidades a vivir con libertad y dignidad tal como lo consagraron las Naciones Unidas desde el año 2012, y se “reconocerá la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos en el enfoque de seguridad humana” (Proyecto de Ley, 2022; 1).

La Paz Total, en la concepción que recoge el Programa de gobierno 2022-2026, es un elemento indispensable del nuevo contrato que haga posible el buen vivir y el vivir sabroso. Y en ella, la negociación con el ELN para poner fin a la guerra insurgente iniciada desde los años sesenta del siglo XX ocupa un sitio destacado.

Negociar con el ELN para cerrar definitivamente el capítulo de la guerra interna

El Acuerdo Final con las FARC-EP, que selló su salida definitiva de la guerra en el año 2016, sigue representando el paso más significativo hacia el fin de la guerra interna que se gestó desde los años sesenta del siglo XX, pero la guerra no terminó. Esta continuó, con la persistencia del Ejército de Liberación Nacional, ELN. Para cerrar definitivamente este capítulo de nuestra historia es indispensable la negociación política de paz con este grupo.

Así lo entendieron diversos sectores y organizaciones sociales y políticas, que han insistido en la necesidad de lograr lo que se dio en llamar la Paz completa y se comprometieron a fondo con las aproximaciones, primero, y las negociaciones, después, que se adelantaron entre el gobierno de Juan Manuel Santos y el ELN a partir del 2012. Como resultado de estas aproximaciones se alcanzó el Acuerdo para la Paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el ELN, suscrito el 30 de marzo de 2016. Se trata del único

acuerdo formal de negociación suscrito por el ELN en las casi tres décadas de diálogos exploratorios que ha adelantado desde que formulara, en medio de la crisis política del gobierno de Ernesto Samper, su propuesta de Convención Nacional.

El Acuerdo se estructuró en seis puntos, resultado de los diálogos exploratorios que se adelantaron en Brasil y Venezuela entre el 24 de enero de 2014 y el 30 de marzo de 2016. Los puntos en los que se estructuró son: i) participación de la sociedad en la construcción de paz; ii) democracia para la paz; iii) transformaciones para la paz; iv) víctimas; v) fin del conflicto armado; y, por último, vi) implementación: “Con el objetivo de ponerle fin al conflicto armado, erradicar la violencia de la política; ubicando en el centro el tratamiento de las víctimas; y avanzar hacia la reconciliación nacional mediante la activa participación de la sociedad en la construcción de la paz estable y duradera” (Acuerdo, 2016), las partes convinieron instalar la mesa de conversaciones pública, inicialmente en Quito, y adelantar conversaciones directas e ininterrumpidas, así como ejecutar con la mayor celeridad los puntos de la agenda.

La importancia de este Acuerdo en la historia de las aproximaciones entre este grupo insurgente y los gobiernos es incuestionable. Como lo señalé: es la primera vez que el ELN se compromete, formalmente, en una negociación de paz cuyo horizonte es el ponerle fin al conflicto armado; es también la primera vez que un gobierno acepta iniciar una mesa de negociaciones en la que se establecen, de un lado la participación de la sociedad, entendida como un ejercicio incluyente, pluralista orientado a la construcción de una visión de paz común para promover transformaciones de las regiones y de la nación, y, de otro lado, y como resultado de la

“Los puntos que estructuran este Acuerdo remiten a elementos que son indisociables de una eventual negociación política de paz con el ELN que posibilite su salida de la guerra.

transformación, discutir propuestas orientadas a superar la pobreza, la exclusión, la degradación ambiental todo ello en búsqueda de la equidad, tal como quedó consignado en el Acuerdo. Estos elementos están comprendidos en la propuesta Paz Total que ha formulado el gobierno de Petro.

Los puntos que estructuran este Acuerdo remiten a elementos que son indisociables de una eventual negociación política de paz con el ELN que posibilite su salida de la guerra. La participación de la sociedad y la democratización han estado presentes en todas sus propuestas: en 1996, cuando convoca a la nación entera a la Convención Nacional para salir de la crisis política por la penetración de los dineros del narcotráfico en la campaña de Ernesto Samper; con ocasión del Pre Acuerdo de Viana, 1998, en la misma dirección, en donde además se comprometió con un acuerdo humanitario para la humanización de la guerra; igual con el conocido como Acuerdo de Puerta del Cielo, en el mismo año, en asocio con el recién creado Consejo Nacional de Paz.

La participación de la sociedad fue uno de los ejes de los diálogos exploratorios adelantados durante los gobiernos de Pastrana y Uribe Vélez, en los que jugaron un importante papel iniciativas de la sociedad civil como la Comisión Facilitadora Civil para las Negociaciones con el ELN y el Grupo de Garantes que propuso la iniciativa Casa de Paz. También fueron muy relevantes los apoyos de gobiernos amigos de la paz como facilitadores.

En las rondas negociadoras que se adelantaron en La Habana con el gobierno de Uribe Vélez, con importante apoyo y participación de organizaciones de la sociedad y países amigos, se discutió y se logró avanzar en el diseño de lo que se llamó Acuerdo Base que comprendía dos ejes: el ambiente para la paz y la participación de la sociedad. El ambiente para la paz implicaba el desarrollo de acciones orientadas a crear las condiciones

que favorecieran las negociaciones, entre las que se contaban ceses de hostilidades, desminado de territorios y otros. Y en participación de la sociedad se consideraban diversas modalidades de articulación de iniciativas de la sociedad para alimentar los puntos de la agenda de negociación.

En una mirada retrospectiva, Pablo Beltrán, sostiene que esas “conversaciones fueron muy complejas, dado que era como ‘intentar cuadrar un círculo’, porque las partes teníamos visiones muy distintas frente del conflicto interno y de las soluciones necesarias para superarlo...[y agrega que en la] ruptura de estas aproximaciones influyeron también los EEUU que, en octubre de 2006, a través de “oficiales de la Embajada estadounidense en Bogotá nos enviaron este mensaje: ‘Tomen distancia de Cuba y Venezuela, y contarán con el apoyo de Washington’; como nuestra respuesta fue negativa, ellos influyeron para que Uribe despreciara lo avanzado en estos diálogos y procediera a ‘patear le mesa’” (Celis, 2019; 211).

Nicolás Rodríguez Bautista³, conocido como Gabino, le dirigió en 2015 a Víctor de Currea-Lugo, en su condición de editor del libro *Negociación gobierno ELN*. Y sin embargo, se mueve, el siguiente mensaje, en el que presenta la posición del ELN sobre la participación, cuando aún estaban discutiendo con la delegación del gobierno de Santos cuál sería el contenido del posible acuerdo para formalizar negociaciones:

“Nosotros afianzamos cada vez más la convicción de que un proceso de paz que no involucre al grueso de la población en términos de diseño y participación democrática no podrá ser exitoso.

Claro que no somos absolutistas, pero tener sentido práctico no puede pasar por acuerdos de élites. A eso nos negamos. Y si la población hoy no puede participar en el proceso de paz, es sencillo: a ese proceso le faltará algo esencial, que no lo hace posible. No tenemos la varita mágica para inventar

3 En ese momento era el Primer comandante del ELN.

las formas, los métodos o mecanismos de cómo va a participar la población y consideramos que descubrirlos hace parte de esa construcción y los desarrollan (ya algunos lo están haciendo) las mismas comunidades o sus organizaciones. Sin duda, esto va avanzando y vemos necesario que todos los colombianos y las colombianas, trabajemos en ello” (De Currea-Lugo, 2015; 13).

La formalización de la mesa de negociación en Quito abrió un espacio para que organizaciones de la sociedad convergieran en una búsqueda y construcción colectiva que permitiera definir mecanismos claros y eficaces de participación ciudadana. Como resultado de esta participación la Mesa recibió propuestas orientadas a hacer efectiva esa participación. También se experimentó el cese del fuego, declarado por el ELN con ocasión de la visita a Colombia del Papa Francisco. El grupo insurgente liberó algunos de los secuestrados en su poder, pero se abstuvo de comprometerse a renunciar a esta práctica violatoria del DIH.

Las negociaciones se congelaron en los meses finales del gobierno de Santos, cuando se avanzaba en la discusión de los mecanismos de participación y de un nuevo cese del fuego que no se concretó. El gobierno de Duque se desentendió de activar de nuevo la Mesa, y el atentado del ELN a la Escuela de Cadetes en Bogotá, en enero de 2019, fue invocado por el gobierno para dar por terminadas las negociaciones, desconocer los protocolos que garantizaban, en caso de ruptura, el retorno seguro a los territorios de la delegación de paz de los insurgentes y exigir del gobierno de Cuba su extradición.

En el marco de la política de Paz Total el presidente, tan pronto se posesionó, dispuso lo necesario para restablecer la Mesa de negociaciones con el ELN. El Canciller Álvaro Leyva, el Alto Comisionado de Paz Danilo Rueda, el presidente de la Comisión del Paz del Senado, Iván Cepeda y Monseñor Héctor Fabio Henao, viajaron a La Habana, comunicaron al gobierno cubano la decisión del presidente de reconocer la delegación de paz del ELN y los protocolos de seguridad

rotos por decisión del entonces presidente Duque, levantar la solicitud de extradición y proponer al ELN el restablecimiento de las negociaciones. A su vez presentaron disculpas a Cuba por la forma como la administración correspondió a su solidaridad con la búsqueda de la paz en nuestro país y manifestaron su rechazo a que esta situación hubiera servido para que los EEUU incluyeran a la isla en la lista de estados auspiciadores del terrorismo.

La negociación de paz con el ELN sí es posible

En torno a las negociaciones de paz con el ELN se ha construido una narrativa que no contribuye a crear un clima favorable para su desarrollo: con ellos no es posible porque les gusta dialogar, pero no negociar. Todas las negociaciones de paz son difíciles, éstas no serán una excepción.

Las negociaciones son, por lo menos, entre dos. Los fracasos o dificultades deben analizarse mirando el conjunto y no solamente una de las partes. En los fracasos en las aproximaciones han incidido las posturas del ELN y las de los gobiernos. Conviene recordar el reciente llamado de atención que hace Víctor De Currea-Lugo: “hay que conocer al ELN real y actual, seguir negociando con un ELN inventado en los medios y perpetuado entre ciertos “expertos” no sirve porque llevaría inevitablemente al fracaso” (De Currea-Lugo, 2022).

En otros términos, hay que conocerlo y reconocerlo en sus especificidades, tener en cuenta su historia, la concepción en la que se ha inspirado y entender que su fortaleza, o debilidad, no está en relación directa con el número de combatientes sino con trabajo con las comunidades. De allí la importancia de la participación de las comunidades en la negociación, la importancia de ensayar a construir la agenda desde abajo, la idea de la democracia para la paz. Esto, desde luego, entra en conflicto con los esquemas tradicionales de negociación, pero se acerca mucho a la propuesta de Paz Total de construir las políticas públicas en diálogo inclu-

yente e incidente con las comunidades.

El ELN es una organización político militar en la que se articulan lógicas de la organización política y de la militar. La importancia de las relaciones horizontales entre sus estructuras político-militares no implica la inexistencia de relaciones verticales. Todas las experiencias de diálogo han evidenciado que el COCE es reconocido por las diferentes estructuras. Por supuesto, hay conflictos y contradicciones, como en todas las organizaciones. Hay que entender sus mecanismos internos para tratarlos. No necesariamente son los mismos que utilizan o utilizaron otras organizaciones.

Para el ELN son muy importantes los territorios, la forma de relacionarse con la población. Esquemas de participación que reconozcan la diversidad regional, eventuales diálogos regionales que posibiliten la participación y expresión de las comunidades, como se está planteando a través de lo que el gobierno ha llamado diálogos regionales incluyentes, pueden ser muy importante en la negociación.

El ELN ha insistido en la necesidad de encontrar fórmulas que permitan poner a prueba la capacidad del Estado para aplicar lo acordado y valorar su impacto sobre las condiciones de vida de las poblaciones. La visión integral de la paz que ha comenzado a impulsar el gobierno, orientada a modificar condiciones de vida de la población, así como el principio según el cual lo acordado parcialmente entra en vigencia, es afín a demandas que en el pasado ha hecho el ELN.

Revisar la política contra las drogas y la aplicación del Tratado de extradición con los EEUU, como se propone hacerlo el gobierno, es algo que, sin duda, es del interés del grupo insurgente. Factor que puede ser un coadyuvante en el desarrollo de las negociaciones.

El ELN ha insistido en la necesidad de que la política de paz sea una política de Estado. La Paz Total será una política de Estado, de aprobarse el proyecto de reforma de la Ley 418 de 1997. El gobierno ha propuesto cese múltiple del fuego. El ELN propugnó, en el

pasado, por la negociación amparada en una tregua bilateral.

Estos y otros aspectos muestran afinidades entre la política de Paz Total del gobierno y las posiciones que en el pasado ha asumido en el ELN y elementos plasmados en el Acuerdo de Diálogos para la Paz de 2016.

Por el momento, el ELN se dispone a negociar. La delegación de paz, que se vio obligada a quedarse en La Habana por el incumplimiento de los protocolos de seguridad, en algún momento regresará a encontrarse con su organización. Corresponde al ELN definir si la mantiene o si hay renovación total o parcial. Es probable que las negociaciones se continúen en La Habana, cuestión que depende de la decisión de las partes. El gobierno de Chile ha ofrecido también servir de anfitrión de la mesa.

Los países garantes y acompañantes, con la excepción de Ecuador, han manifestado su disposición para continuar con sus funciones. La ONU ha comprometido su apoyo al desarrollo de las negociaciones. Hay condiciones políticas, y de concepción de la paz y de los mecanismos de negociación que se revelan como favorables, pero hay que cuidarse de optimismos sin fundamento, que afecten su desarrollo.

Obstáculos posibles

La salida de la guerra del ELN es imperiosa para cerrar definitivamente el capítulo de la guerra interna, cuyos orígenes se remontan a los años sesenta del siglo XX. Pero ello no significará el fin de las violencias organizadas que se han fortalecido, especialmente durante el gobierno de Duque. La posición del gobierno de negociar con organizaciones armadas ilegales despierta reservas en el ELN. Antonio García, su Primer comandante, manifestó claramente que la negociación con ellos no es viable si se pretende meterlos en el mismo costal de las organizaciones armadas ilegales. Un tratamiento claramente diferenciado se impone, además de la acción del Estado para evitar sabotajes ante una eventual tregua bilateral, para poder avanzar en la negociación.

Es necesario recuperar la confianza entre las partes, afectada por el desconocimiento de los protocolos por parte del pasado gobierno, y por el incumplimiento en la implementación del Acuerdo Final. La definición de garantías en estos campos puede ocupar un espacio importante de la negociación.

En el Acuerdo Final se convino una institucionalidad que, a pesar de la oposición de la que ha sido objeto, se puso en marcha y está funcionando. Entre ella se destaca la JEP y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. ¿Se acogerá el ELN a ellas o buscará imprimirles su sello? No hay que olvidar que el ELN reivindicó la especificidad de sus espacios.

Para el ELN todo lo que tiene que ver con la negociación debe ser acordado por las partes en la mesa: no acepta imposiciones unilaterales ni condicionamientos. Es la experiencia del pasado. Los elementos de la Paz Total han sido diseñados por el gobierno; he destacado afinidades, coincidencias, pero está por verse si éstas se convierten en catalizadores o en obstáculos para la negociación. Recientemente Antonio García planteó en una entrevista realizada por Tizza de Cuba que

“Desde luego que estamos ante una lucha contra el Estado, en tanto que es la organización del poder de una clase dominante, y la sociedad excluida también tiene derecho de configurarse como Poder Estatal para garantizar un proyecto de sociedad justa, democrática y equitativa.

Con las actuales propuestas del Progresis-

mo, volvemos a las viejas discusiones de los socialistas y los socialdemócratas: «Revolución o Reformas», o «Revolución socialista o caricatura de revolución». O nos dedicamos a reformar al Estado capitalista o la tarea de los revolucionarios es una transformación radical de la sociedad y el Estado.” (Resumen Latinoamericano, 2022)

Desde esta posición puede ocurrir que, si las afinidades son resultado de la política del gobierno, no necesariamente las aceptan o se acoplan a ellas, como quiera que no son producto de la concertación o, peor aún, se trata de reformismo dentro del capitalismo y no contra el capitalismo. Desde luego no nos podemos anticipar, pero debemos advertir la posibilidad de esta discusión.

Estos son algunos de los obstáculos que podemos llamar objetivos. Hay que agregar otros que probablemente aparecerán, y que tienen que ver con las dificultades inherentes a estas negociaciones: tratamiento de los problemas, composición de los equipos negociadores, urgencias diferenciadas en el manejo de los tiempos, en fin. Hay que cuidarse de alimentar la expectativa de una negociación fácil y rápida. Será compleja y difícil, pero posible. Hay que rodearla de apoyo ciudadano. Hay que entender además que, inevitablemente habrá diferencias entre las agendas de la mesa por más participativa que sea, y las agendas de sectores sociales.

Hoy, tal vez más que nunca, conviene recordar a Estanislao Zuleta: “solo un pueblo maduro para el conflicto está maduro para paz.”...■

Referencias

Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional, 2016,

Celis, Luis E. (2019). Una paz sin dolientes. Diálogos Gobierno-ELN 1982-2019. Bogotá: NC producciones

De Currea-Lugo, Víctor (editor) (2022). Diálogo Gobierno-ELN:

especulaciones sobre por dónde avanzar. Disponible en: <https://victordecurrealugo.com/especulaciones-eln-gobierno/>

Mounk, Yascha (2018), El pueblo contra la democracia. Por qué nuestra libertad está en peligro y cómo salvarla. Bogotá: Paidós.

Stiglitz, Joseph (2013). El precio de la desigualdad. El 1% de la pobla-

ción tiene lo que el 99% necesita. Bogotá: Taurus.

Resumen Latinoamericano (2022). Entrevista exclusiva con Antonio García. Disponible en: <https://www.resumenlatinoamericano.org/2022/08/01/colombia-entrevista-al-primer-comandante-del-eln-antonio-garcia-las-luchas-del-pueblo/>

Seis riesgos para la democracia, seis acuerdos para protegerla

**Alianza
Democracia
en Riesgo¹**

Colombia vive hoy una crisis multidimensional de las instituciones políticas. Estas han perdido legitimidad por su incapacidad para incluir y responder a los reclamos ciudadanos, especialmente de los sectores más afectados por las desigualdades y el conflicto armado. La desconfianza creciente de la ciudadanía es producto de fallos históricos del régimen político, tales como la exclusión política, la baja representatividad, la corrupción generalizada, el vínculo entre política y criminalidad, la vulneración de derechos fundamentales y los altos índices de violencia social y política. Esta crisis se ha profundizado como consecuencia de medidas gubernamentales autoritarias, especialmente aquellas adoptadas por el gobierno de Iván Duque para el manejo de la pandemia del COVID 19 y el tratamiento represivo de la movilización social.

La urgencia de la situación llevó a que diversas organizaciones sociales se agruparan en la Plataforma Democracia en Riesgo, para alertar a la Sociedad Civil sobre sus peligros y exigir la acción decidida del Estado. En el marco de este ejercicio, la plataforma articuló una *Agenda por la Democracia y la Participación*² como manera de demandar la acción adecuada de las instituciones y autoridades competentes y de incentivar el diálogo social y político, y así proponer salidas adecuadas a la crisis.

En momentos de transición política y de coordinación de voluntades políticas diversas para la transformación de los problemas históricos de exclusión y de desigualdad del país, la Agenda resalta el papel de la democracia

y la necesidad de su fortalecimiento, a través de la reforma profunda de las instituciones políticas, desde unas renovadas concepciones sobre los procedimientos, alcances y fines del ejercicio democrático. En efecto, la Agenda demuestra las posibilidades que genera el fortalecimiento de la democracia, desde nuevas actitudes gubernamentales y estatales hacia la ciudadanía con respecto a un diálogo social constante, respetuoso y participativo. Esto implica transitar hacia una concepción ampliada de la democracia y de la participación, desde la inclusión protagónica de la diversidad de la sociedad colombiana, en donde las y los ciudadanos sean reconocidos según sus autonomías y sus intereses, y en donde los lastres institucionales del conflicto armado sean superados.

Esto implica un compromiso institucional fuerte en la restitución del equilibrio de poderes, la mejora de las condiciones para la participación ciudadana y sus derechos relacionados, la modernización y fortalecimiento del sistema electoral y de partidos, el rompimiento de la relación entre la corrupción y la política, la proscripción definitiva del uso de la violencia en la política y el fomento, la for-

- 1 La Alianza está conformada por el Centro de Investigación y Educación Popular CINEP – Programa por la Paz, la Comisión Colombiana de Juristas, la Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas – CORFAS, la Corporación Casa de la Mujer, la Corporación Conciudadanía, la Corporación Escuela Nacional Sindical, la Corporación Misión de Observación Electoral, la Corporación PODION, la Corporación Región, la Corporación Transparencia por Colombia, la Corporación Viva la Ciudadanía, la Fundación Foro Nacional por Colombia y sus Capítulos Costa Atlántica, Región Central y Sur Occidente.
- 2 La elaboración del texto final de la agenda estuvo a cargo de Andrés Lozano Reyes, Marcela Restrepo Hung y María Teresa Muñoz. El texto retoma los análisis y propuestas elaborados para esta iniciativa por parte de: Darío Indalecio Restrepo, Camilo Eduardo Umaña Hernández, Fabio Enrique Velásquez Carrillo, Hernando Llano Ángel, Elisabeth Ungar Bleier, Adolfo Adrián Álvarez Rodríguez y la Corporación Transparencia por Colombia.

mación y el cultivo de valores democráticos y de convivencia entre todas y todos. El salto en términos sociales, económicos, culturales y políticos que promueve el nuevo gobierno depende en gran medida de estas reformas. Solamente con el fortalecimiento de la democracia y la activa participación de la pluralidad ciudadana, el país podrá encaminarse en la ruta del cuidado de la vida y la paz.

Los Seis Riesgos de la Democracia colombiana

1. Agotamiento general de la institucionalidad política y desequilibrio entre los poderes públicos

El sistema político reproduce la centralización y la concentración de poder y mantiene las dinámicas de exclusión de poblaciones y amplios sectores sociales, lo que afecta diferencialmente a las comunidades rurales y étnicas, mujeres, jóvenes y comunidades LGBTQ+ que enfrentan de manera más aguda las consecuencias del conflicto armado y que están excluidas de la inversión social y de la decisión sobre las políticas nacionales.

El país asiste al resquebrajamiento de las competencias precisas y los límites establecidos para las autoridades, en contravía de los principios democráticos de pesos y contrapesos, y el equilibrio de poderes. Esta situación ha producido efectos negativos en el proceso democrático, tales como el hiperpresidencialismo, que dota al Ejecutivo de un protagonismo y una injerencia desmedida en la toma de decisiones; el desacato por parte de las autoridades de fallos judiciales que ordenan reformas estructurales y políticas públicas para la garantía de derechos fundamentales o para la protección y prevención en materia de derechos humanos (DDHH); la falta de independencia de los funcionarios judiciales especialmente de los magistrados de las Altas Cortes y del Fiscal General con respecto del Gobierno; y la incapacidad para investigar graves violaciones a los DDHH, la intromisión constante de la justicia penal militar y el mantenimiento de altas tasas de impunidad y de revictimización.

En ese sentido, se requiere una acción decidida que restablezca la independencia, el equilibrio y la armonía entre las ramas del poder público y que apunte a la recomposición de la confianza entre la ciudadanía y el Estado, a través de medidas para garantizar el equilibrio de poderes, la autonomía de la justicia y una apuesta por la descentralización.

2. Falta de garantías y de un entorno habilitante para el ejercicio del derecho a la participación ciudadana

Como derecho consustancial a la vida democrática, la participación implica el protagonismo ciudadano en la toma de decisiones; la posibilidad de expresión de la diversidad cultural y el control y vigilancia a las acciones de las autoridades. Sin embargo, a pesar de muchos avances legislativos e institucionales, en la actualidad la participación ciudadana no cuenta con las garantías suficientes ni con un entorno adecuado para su ejercicio.

Esta falta de garantías para la participación se relaciona con una situación de afectación general al goce efectivo de derechos como el derecho al acceso a la información, a la libertad de expresión, a la protesta pacífica y a la consulta previa libre e informada, especialmente de los pueblos y comunidades étnicas. Así, existe un debilitamiento de la afiliación ciudadana en organizaciones de la sociedad civil como consecuencia de la ineficacia de la acción colectiva y del diálogo público, de la falta de formación, capacidad técnica y financiación, y de la violencia social y política. De ahí que se genere una pérdida de confianza en la participación política, expresada en altos niveles de abstención electoral y en la extendida práctica de compra y venta del voto. La ineffectividad, y la poca incidencia e impulso de los espacios y mecanismos institucionales de participación

“Se requiere una acción decidida que restablezca la independencia, el equilibrio y la armonía entre las ramas del poder público.”

ciudadana como el plebiscito, las consultas populares y los cabildos abiertos, profundiza el distanciamiento entre las instituciones democráticas y la ciudadanía.

En este escenario, es indispensable el reconocimiento, la promoción y el fortalecimiento de la participación ciudadana, la transformación del enfoque estatal de orden público para el tratamiento de la movilización social, la desconcentración de los medios de comunicación y la valorización de los medios comunitarios y el respeto vinculante a las decisiones de consultas previas como forma de reconocer la diversidad social y

cultural, así como son necesarias unas garantías para el ejercicio pleno de la labor de liderazgos sociales y de las y los defensores de DDHH.

3. Ausencia de elecciones transparentes y de autoridades electorales independientes

Una de las causas más importantes de la desconfianza generalizada de la ciudadanía en las instituciones políticas es el sistema electoral y de partidos poco modernos, caracterizado por sus altos niveles de corrupción.

La organización electoral presenta serias fallas de diseño institucional, que permiten el clientelismo y el tráfico de influencias en la conformación de las autoridades electorales.

También son ampliamente reconocidas las diversas formas en las que intereses privados se apropian de los procesos de decisión ciudadana, al constreñir, direccionar, comprar o impedir el voto libre e informado. Además, el sistema de partidos no ha dado pasos decididos hacia la inclusión de sectores históricamente subrepresentados como las mujeres, las comunidades étnicas, los jóvenes y las víctimas, así como de territorios rurales y municipios alejados de los cascos

urbanos y de las ciudades capitales de departamento. De ahí que sea necesaria una reforma electoral profunda, capaz de recomponer la confianza ciudadana en los mecanismos formales de la democracia por medio de la inclusión efectiva de la diversidad ciudadana.

4. Corrupción generalizada y sus impactos en la institucionalidad

La corrupción como fenómeno estructural y sistémico ha sido y es un obstáculo para el desarrollo, la vigencia del Estado Social de Derecho y la calidad de la democracia. En el caso colombiano se manifiesta en el abuso de posiciones de poder y confianza para el beneficio particular y en detrimento del interés colectivo a través de prácticas ilegales y criminales que asocian la gestión privada, la gestión pública y la acción de los grupos violentos.

En Colombia la corrupción y la violencia muchas veces van de la mano. La corrupción se acompaña del crimen organizado y tiene un efecto perverso: la cooptación de la política y la reconfiguración del Estado por parte de intereses egoístas y criminales, en detrimento de los intereses, necesidades y exigencias de las grandes mayorías. Actuar en contra de la corrupción requiere un esfuerzo integral de recursos y capacidades, destinados no sólo a romper la relación estrecha con la violencia social y política, sino también a la contención de sus efectos, con miras al cumplimiento efectivo de los derechos.

5. Persistencia de la violencia en la política e incumplimientos en la construcción de paz

A pesar del reconocimiento de la exclusión política como una de las causas estructurales y consecuencias del conflicto armado y el diseño de diversos mecanismos para su apertura incluidos en el punto 2 del Acuerdo Final de Paz, los avances han sido limitados. El país vive el crecimiento de las diferentes formas de violencia, que atentan contra el derecho fundamental a la vida, a la dignidad y a la convivencia pacífica. En particular, el

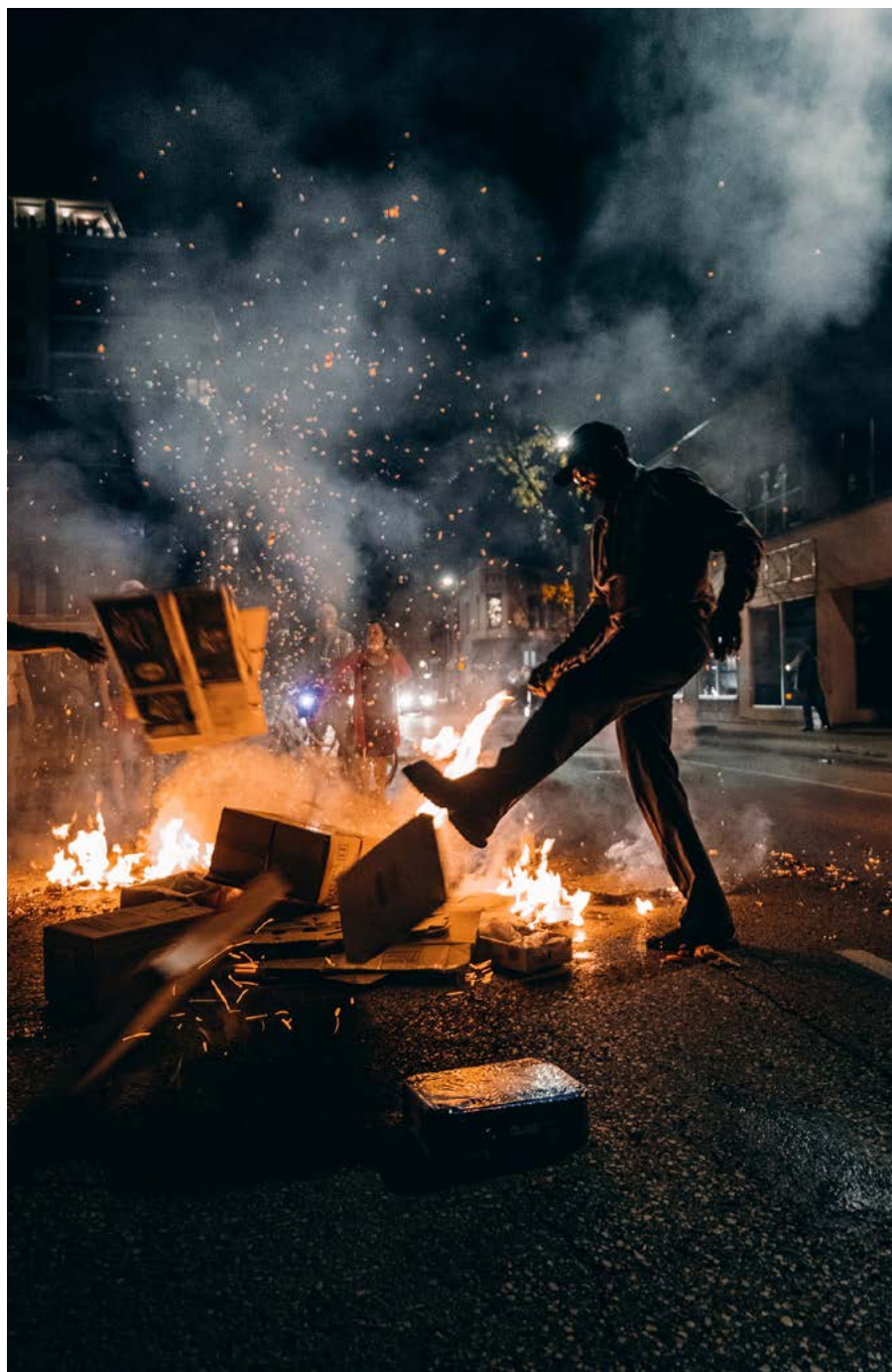
“ En Colombia la corrupción y la violencia muchas veces van de la mano. La corrupción se acompaña del crimen organizado y tiene un efecto perverso: la cooptación de la política y la reconfiguración del Estado.

uso de la violencia política como estrategia por parte de diversos actores sociales ha tenido un papel profundamente destructivo del tejido social comunitario y regional y de la propia institucionalidad, y ha atentado contra los derechos de asociación y de expresión, a lo cual se suma el desbordamiento y abuso de la llamada autoridad legítima en la contención de los conflictos sociales. Este repunte de la violencia social y política afecta de forma diferencial la participación de las comunidades y sus organizaciones. Colombia atraviesa altos niveles de inseguridad y amenazas a la vida e integridad de las personas que ejercen liderazgos sociales y comunitarios, acentuados por la estigmatización y el señalamiento público por parte de autoridades políticas u otros actores sociales.

Pero también se resalta una situación de incumplimiento preocupante del Acuerdo Final de Paz, relacionado con este aumento de la violencia política, que particularmente afecta los componentes de construcción de garantías para el ejercicio político de organizaciones sociales y comunidades, y de acceso a la justicia. Es imperativo entonces la acción para revertir el incumplimiento del Acuerdo, teniendo en cuenta sus propios mecanismos y disposiciones, así como la puesta en marcha de iniciativas correspondientes con lo acordado y que avancen en la construcción de la paz.

6. Menoscabo de los valores democráticos y debilitamiento de la cultura política democrática

Es indudable que todos los riesgos democráticos identificados tienen consecuencias profundas en los principios, valores y comportamientos que regulan la vida política del país. En cuanto a la diversidad y el pluralismo, persisten situaciones, actitudes y prácticas discriminatorias y excluyentes. En este sentido, se viene extendiendo el uso de prejuicios contra diversos grupos poblacionales como consecuencia de sus propias luchas afirmativas. Esto ha llevado a la estigmatización y el señalamiento de la movilización



social de estos actores, a quienes se les acusa de ser enemigos públicos, lo que afecta el debate democrático, ya que los argumentos y las razones se dejan de lado.

En segundo lugar, persiste en el país una incapacidad institucional y social para tramitar los conflictos y problemas sociales de manera no violenta. Esto ha afectado el re-

conocimiento pleno del otro, su capacidad de expresar opiniones y propuestas y la posibilidad de su inclusión en los debates nacionales. En tercer lugar, la desconfianza generalizada en la labor reguladora de las instituciones políticas ha generado un ambiente de irrespeto a las reglas de cuidado del bien público, de modo que los intereses particulares de grupos o individuales se ponen por encima del interés general, con lo cual se afectan las bases de legalidad. Por último, el Estado no ha logrado erradicar la inequidad, la desigualdad económica y la injusticia que aquejan a diversos sectores sociales vulnerables, lo que restringe las posibilidades democráticas de su resolución a partir del reconocimiento de las diversidades regionales y territoriales.

“ Esta reforma requiere la combinación de un sesgo rural y de paz que afecte el sistema general de participaciones, el sistema general de regalías y los programas nacionales de destinación territorial.

Los seis acuerdos para proteger la Democracia y la Participación

Para mitigar los riesgos se proponen seis acuerdos, así como reformas estructurales y medidas gubernamentales que hagan viables los acuerdos en el mediano y el largo plazo. En el siguiente acápite se señalan los acuerdos y algunas de propuestas de reformas estructurales y medidas gubernamentales³.

Acuerdo 1

Tomar acciones para renovar las instituciones políticas con miras a un desarrollo equilibrado de las tres ramas del poder público, el ministerio público y los órganos de control, así como su flexibilidad y su adaptación al cambio, para fortalecer el sistema de pesos y contrapesos, y promover una institucionalidad íntegra que rinda cuentas y garantice el Estado Social de Derecho. Estas acciones deben aunarse al fortalecimiento de la descentralización como piedra angular para lograr un desarrollo territorial equitativo en el marco de un sistema político pluralista, capaz de garantizar paz y

desarrollo a través de instituciones locales fuertes.

Reformas estructurales

Sobre la garantía para el equilibrio de poderes, se propone diseñar y poner en marcha un mecanismo transparente que garantice el cumplimiento de los fallos judiciales, en especial de aquellos que velan por la garantía de derechos fundamentales, y que monitoree las acciones necesarias para que se cumplan. También, crear los mecanismos legales que impidan a los funcionarios del ejecutivo hacer parte de la elección de cargos de magistrados y magistrados auxiliares en las Altas Cortes y de cargos directivos de la Fiscalía General.

En cuanto a la autonomía de la Justicia, se plantea establecer los mecanismos de selección que aseguren la experiencia y la independencia necesaria de las y los elegidos para los cargos de las Altas Cortes y de la Fiscalía General; establecer una política criminal que articule las investigaciones por graves violaciones de DDHH y que contemple los hechos de corrupción como actos de violación de los mismos; reformar el mecanismo de conflicto de jurisdicciones en pro de la jurisdicción ordinaria; garantizar la independencia de las y los funcionarios judiciales y fortalecer las capacidades de policía judicial de distintas entidades en el nivel local.

Medidas gubernamentales

- Reactivar el proceso de descentralización fundamentado en la flexibilidad y el reconocimiento de la diversidad. Esta reforma requiere la combinación de un sesgo rural y de paz que afecte el sistema general de participaciones, el sistema general de regalías y los programas nacionales de destinación territorial. Para ello, deben replantearse las reglas de asignación de recursos, por medio de un incremento que se nutra de los aumentos nominales y reales del conjunto de mecanismos de transferencias nacionales.
- Descentralizar la política económica a través de un Sistema General de Inclusión

y Equidad Territorial que incluya tres iniciativas: la expedición de una Ley de Descentralización de las Oportunidades del Desarrollo Económico; la adopción de una estrategia sostenida de descentralización universal y equitativa del crédito público; y la puesta en marcha de un sistema descentralizado de financiación y desarrollo de investigaciones en ciencia y tecnología.

- Acción urgente frente al cambio climático a partir de la integración en el Plan Nacional de Desarrollo de los equilibrios ambientales en el centro de las estrategias de desarrollo económico y el impulso a la discusión sobre la construcción de una nueva espacialidad; la introducción de criterios ambientales en la contratación pública, impulsando la participación étnica, campesina y territorial en prácticas y proyectos de conservación ambiental; y la creación de nuevas institucionalidades públicas que sean flexibles y se adapten a los mapas ecosistémicos, con base en el reconocimiento y la participación activa de los pueblos, comunidades y organizaciones sociales. De ese modo las diversas formas de organización territorial y comunitaria no solo serán representantes de la sociedad ante el Estado, sino que también cumplirán funciones públicas comunitarias.
- Flexibilizar el sistema de descentralización de forma más ordenada y reconociendo la diversidad y la autonomía de las comunidades a través de tres mecanismos: la reforma a la clasificación de municipios, la implementación normativa para el traslado de competencias hacia las entidades territoriales que lo soliciten y demuestren capacidad, mediante refrendación de una consulta popular; y complementar los instrumentos de figuras como áreas metropolitanas y asociaciones territoriales por medio de la posibilidad de recaudar contribuciones que actualmente se encuentran en cabeza de los municipios o los departamentos, y la creación de mecanismos de representación y participación política

electoral y no electoral, avanzando en la conformación de provincias, regiones y territorios indígenas como entidades territoriales plenas.

Acuerdo 2

Garantizar el derecho a la participación ciudadana en sus diversas formas – institucionales o no – desde un enfoque pluralista y de acuerdo con las particularidades territoriales y autonomías culturales del país. Fomentar un entorno habilitante para favorecer un diálogo público con perspectivas de incidencia ciudadana eficientes.

Reformas estructurales

Se plantea la ampliación de la concepción institucional de participación en tanto derecho, que permita la inclusión de la diversidad de formas ciudadanas en las que esta se expresa. Esto implica fortalecer y fomentar los mecanismos de participación hasta ahora reconocidos, tales como consultas populares, cabildos abiertos, así como reformar y actualizar los Consejos Territoriales de Planeación.

Esto también implica la revisión de la Ley 1757 de 2015, en lo relativo a la respuesta a las iniciativas ciudadanas surgidas en los procesos de participación; el desarrollo de mecanismos para la incorporación e incidencia efectiva de propuestas ciudadanas; la implementación del Sistema Nacional y Sistemas Departamentales y Municipales de Participación; el diseño y puesta en marcha de un sistema de apoyo a organizaciones sociales y la destinación de recursos oficiales en la promoción y fortalecimiento de la participación; reformas a los mecanismos de postulación de delegados y delegadas a espacios institucionales de participación garantizando paridad y representatividad; y la creación de un dispositivo de seguimiento y verificación de acuerdos entre autoridades y ciudadanía, entre otros.

Medidas gubernamentales

- Diseñar y poner en marcha una Política Nacional de Garantías para la Participa-

ción Ciudadana, que sea coherente con la Política Nacional de Participación Ciudadana y otras disposiciones normativas. Un instrumento clave de esa política debe ser la aprobación por el Congreso de la República de una ley de garantías para la participación, concordante con la ley 1757 de 2015 y los puntos 2.2.1. y 2.2.2. del Acuerdo Final de Paz. Dicha política debe quedar consignada en un documento del Consejo Nacional de Política Económica (CONPES), en el que se definan las líneas estratégicas para poner en marcha las diferentes garantías, los recursos necesarios para su ejecución y los responsables de llevarla a cabo.

- Respetar y ampliar formas y espacios no institucionales de participación ciudadana, en especial la protesta pacífica y la movilización social, a través de la revisión de las resoluciones 1190 de 2018 y

1139 de 2020, con el fin de elaborar un acto administrativo que defina el Protocolo Nacional para el manejo de la protesta pacífica.

- Incentivar a los gobernadores y alcaldes para que elaboren protocolos departamentales y municipales de manejo de la protesta pacífica, atendiendo a características particulares del territorio de su jurisdicción, y a enfoques de género y diferenciales.

- Otorgar reconocimiento legal a las formas culturales propias de participación de las comunidades y pueblos étnicos, así como a los dispositivos que utilizan para el diseño de sus planes de vida, la toma de decisiones y el procesamiento de conflictos.
- Garantizar el acceso a la información pública. Para lograrlo deben eliminarse las barreras económicas, técnicas, institucionales, burocráticas y culturales que impiden el uso de dicha información.

- Garantizar el derecho de libertad de expresión a través de las protestas y movilizaciones sociales, así como de los medios de comunicación. El gobierno nacional debe adoptar y respetar los protocolos de acción en el marco de protestas y movilizaciones sociales, al tiempo que debe garantizar la seguridad y la vida de líderes sociales, comunicadores y periodistas a través de mecanismos concretos de protección, garantía y promoción de medios de comunicación ciudadanos y comunitarios alternativos a los medios de comunicación comerciales.
- Prohibir a las autoridades y a los particulares que hagan declaraciones públicas que estigmaticen, señalen o discriminen a las organizaciones, los movimientos sociales o sus líderes y lideresas. Esta medida debe aplicarse en el uso de las redes sociales.
- Definir el derecho de réplica como un derecho fundamental y autónomo para los líderes, organizaciones y movimientos sociales que participan en procesos de decisión pública para defenderse de tergiversaciones y ataques que realicen las autoridades, particulares o medios de comunicación, y también ante mensajes sexistas o que propendan por la subordinación de las mujeres. Las personerías municipales y la Defensoría del Pueblo deben prestar asesoría a los líderes para hacer uso del derecho de réplica.

Acuerdo 3

Garantizar elecciones transparentes y limpias, que cuenten con mecanismos independientes de fiscalización y control, y que ofrezcan el ambiente propicio para la participación y representación de todos los sectores sociales, en especial los históricamente excluidos.

Reformas estructurales

Es fundamental la reforma a la institucionalidad electoral del país, orientada a garantizar la independencia de los miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE) de los partidos

“Es fundamental la reforma a la institucionalidad electoral del país, orientada a garantizar la independencia de los miembros del Consejo Nacional Electoral.

y movimientos, a través de mecanismos íntegros de nominación y elección. Así mismo, se requiere garantizar la independencia financiera y administrativa del CNE, al tiempo que fortalecer la capacidad para cumplir sus funciones. El CNE debe tener independencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). Finalmente, se debe incrementar la financiación estatal directa e indirecta de partidos y campañas de un treinta a un sesenta por ciento.

Medidas gubernamentales

La democratización del sistema político pasa por elevar los niveles de transparencia de los actores (institucionales, judiciales y políticos), así como garantizar la integridad en las reglas del juego, las cuales se expresan en los procesos y los procedimientos. Las medidas interpelan a todos los actores:

- Garantizar la entrega oportuna -en fechas definidas- de los anticipos, la reposición de votos y llegar a acuerdos con las entidades financieras para agilizar los trámites para la expedición de las garantías a los créditos otorgados a los candidatos. Si bien esto quedó explícito en el Código Electoral, es necesario señalar que esta entrega debe cumplir los requisitos de transparencia y rendición de cuentas de los ingresos y gastos de campañas.
- Garantizar la transparencia en la rendición de cuentas de los ingresos de origen privado y en los gastos de las campañas y para el funcionamiento de las organizaciones políticas. El aplicativo “Cuentas Claras” debe ser adoptado mediante una ley, los tiempos de la rendición de cuentas deben ser más cortos y las autoridades competentes deben tener la capacidad de vigilar y sancionar. Los préstamos y las donaciones deben tener límites y estar claramente identificadas en la rendición de cuentas.
- Reglamentar el registro de aportantes privados a las campañas políticas con el fin de suplir el vacío asociado a los delitos electorales por financiamiento ilegal, de la Ley 1864 de 2017.

- Fortalecer los controles de financiación de las candidaturas por firmas y acortar los tiempos para la recolección de firmas, a fin de evitar que las candidaturas independientes sean un mecanismo para no acogerse a los controles y normas que aplican para las campañas de los partidos políticos. Garantizar que los controles de la financiación durante el periodo de recolección de firmas sean iguales a los que rigen para campañas electorales a través de la reglamentación que debe hacer el CNE del artículo 67 del nuevo Código Electoral. Acortar los tiempos para la recolección de firmas y restringir la posibilidad de que los partidos adhieran a candidaturas independientes luego de su inscripción.
- Aplicar cuotas en posiciones de decisión de las diferentes estructuras y mecanismos de los partidos y promocionar principios de igualdad en asambleas, convenciones, consultas y encuestas.
- Modernizar y democratizar los partidos y las organizaciones políticas.
- Generar mecanismos de inclusión de grupos subrepresentados -mujeres, jóvenes, grupos étnicos- y regionales en los órganos de gobierno y en los procesos de toma de decisión administrativos, programáticos y electorales.

Acuerdo 4

La corrupción es un fenómeno social, político y económico que afecta la vida en democracia, socaba la legitimidad de las instituciones y representa una violación flagrante a los derechos humanos. Por lo tanto, debe adoptarse un pacto de lucha contra la corrupción que inicie por reconocer los vínculos entre corrupción y crimen organizado, y el grave impacto que este fenómeno tiene en la gestión del poder político en el país. A partir de ahí se deben adoptar medidas y

“ Debe adoptarse un pacto de lucha contra la corrupción que inicie por reconocer los vínculos entre corrupción y crimen organizado.

políticas orientadas a prevenir, investigar, sancionar y reparar el daño que causa la corrupción a la sociedad. Todo esto con el fin de enfrentar este flagelo en todos los niveles del Estado y fomentar una cultura de defensa y cuidado de lo público.

Reformas estructurales

Se propone rediseñar la carrera administrativa a través del fortalecimiento institucional de las entidades encargadas de convocar,

“ Se propone rediseñar la carrera administrativa a través del fortalecimiento institucional de las entidades encargadas de convocar, seleccionar y vigilar las y los servidores públicos.

seleccionar y vigilar la acción de las y los servidores públicos; promover la independencia de los poderes públicos y órganos de control a través de la modificación de los procesos de nominación del Contralor, Procurador y Fiscal General; y la reforma del artículo 92 del Código de Procedimiento Penal, para permitir que las víctimas de los actos de corrupción, la Fiscalía General de la Nación o el Ministerio Público puedan solicitar

ante el juez de Control de Garantías, como medida cautelar, que se ordene la culminación de las obras o servicios suspendidos por corrupción, como una medida de reparación para las víctimas.

Medidas gubernamentales

- Avanzar en la reglamentación de la obligatoriedad de publicar información sobre recursos públicos por parte de entidades de régimen especial y del sector privado; fortalecer y hacer seguimiento a los estándares de transparencia y acceso a la información en el nivel territorial; y promover el desarrollo de lenguajes comunes de datos que permitan el cruce entre bases de datos del Estado.
- Fortalecer las capacidades institucionales anticorrupción de las entidades del Estado con liderazgo permanente del Poder Ejecutivo por medio de la mejora de la articulación de datos y plataformas en

tre entidades del Ejecutivo, y profundizar planes sectoriales para la lucha contra la corrupción en sectores de alto impacto social, sectores vulnerables, seguridad y defensa, recursos naturales y lucha contra el narcotráfico.

- Reformar el sistema de contratación pública que permita depurar las modalidades y procedimientos de contratación, la inclusión de criterios de mérito en la contratación pública mediante régimen especial y reglamentar la publicación de la información contractual de este tipo de entidades en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOPI) garantizar y la transición completa a SECOPI II.
- Liberar el empleo público de la negociación clientelista y corrupta entre actores públicos y privados a través de la existencia y actualización de criterios especiales de ingreso por mérito para la selección de las y los directores de entidades públicas de nivel nacional en la rama ejecutiva como Departamentos Administrativos y Empresas Industriales y Comerciales del Estado.
- Aumentar las capacidades para la investigación y la sanción a través del fortalecimiento del control interno de gestión y disciplinar; avanzar en el fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de la Superintendencia de Sociedades con respecto a su competencia para luchar contra el soborno transnacional y para regular programas de cumplimiento para el sector privado, y de la Superintendencia de Industria y Comercio con respecto a las prácticas de restricción de la competencia causada por actos de corrupción.
- Garantizar la denuncia y proteger a quienes denuncian hechos de corrupción por medio del fortalecimiento de las canales institucionales de la denuncia, así como la agilización de los procesos de investigación institucional y judicial. Además, se requiere fortalecer y unificar el marco jurídico nacional sobre denuncia y protección al denunciante, considerando a estos últimos como una población en riesgo e

incluirlos como sujetos de protección especial por parte de la Unidad Nacional de Protección, a través de la reforma al Decreto Único 1066 de 2015.

Acuerdo 5

Erradicar el uso de la violencia como herramienta para la contienda política, implementar de manera integral el Acuerdo Final de Paz y promover una construcción participativa de la paz.

Reformas estructurales

Es urgente el cumplimiento e implementación inmediata de los programas contenidos en el Acuerdo Final de Paz para el cierre de brechas territoriales, así como la puesta en marcha de una política de paz total que avance en el desarrollo de los acuerdos con el ELN y la promoción de acuerdos de sometimiento a la justicia con otros actores del conflicto, tal y como lo plantea el punto 3.4, con el protagonismo de diversos sectores de la sociedad civil que han logrado acuerdos humanitarios. Esta política debe enfrentar el incremento de acciones armadas y de asesinatos de líderes y lideresas sociales, así como la consecuente crisis humanitaria en el Chocó, el Catatumbo, Arauca, Norte del Cauca y Costa pacífica caucana y nariñense. Especialmente, el cumplimiento integral del Acuerdo implica apoyar el Comité de Seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad.

Se requiere también propiciar las condiciones para el ejercicio de los liderazgos sociales, lo que significa transformar la visión militarista de la prevención y protección y el fortalecimiento de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación; crear una Procuraduría Especial que acompañe y monitoree la situación de DDHH de los líderes y las lideresas, y poner en práctica las medidas de protección comunitaria y colectiva incluidas en el Punto 3 del AFP.

Medidas Gubernamentales

- Elaborar un Plan de acción que incluya la actualización del Plan Marco de Implementación, la inclusión de un capítulo

lo específico de paz en el Plan Nacional de Desarrollo que contenga un paquete de las normas y reformas legislativas y administrativas aún pendientes, incorporando procesos de consulta y participación ciudadana. Igualmente, es necesario proteger la vida de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz, y de líderes y lideresas sociales, a través de un funcionamiento serio de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

- Garantizar los recursos y políticas que propicien la función de las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, en especial del Comité de Monitoreo y Seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad; articular los recursos y generar los canales institucionales para permitir el trabajo conjunto de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) con instituciones con funciones relacionadas como la Fiscalía General y el Instituto de Medicina Legal.
- Definir una política de protección a líderes y lideresas, con un enfoque integral, preventivo, territorial y diferencial, teniendo en cuenta las recomendaciones y los mecanismos previstos en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Esa política debe partir de una revisión de la política actual para mejorar su alcance y su eficacia, e incluir un amplio proceso participativo en su construcción y la actualización e implementación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP).
- Establecer una política criminal que supere la visión fragmentada en la investigación de graves violaciones a los DDHH, en especial por parte de agentes estatales, que contribuya a solucionar los problemas jurisdiccionales y descentralice a la Fiscalía General de la Nación.

“Es urgente el cumplimiento e implementación inmediata de los programas contenidos en el Acuerdo Final de Paz.

- Fortalecer la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la misma entidad; reconocer la legitimidad y facilitar la labor de los mecanismos propios de autoprotección de las organizaciones, tales como comisiones de verificación, acciones humanitarias, campamentos de refugio humanitario, guardias campesinas, cimarroñas, indígenas, entre otras.
- Crear un sistema territorial de implementación del Acuerdo Final de Paz que articule lo avanzado en los ejercicios de participación ciudadana en el marco de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), con los esfuerzos de las autoridades locales y las políticas públicas del orden nacional, incluidos los planes nacionales para la reforma rural integral, con mecanismos de participación ciudadana, incluyendo veedurías a su implementación; activar todas las instancias de participación contempladas en el Acuerdo, empezando por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI), la CSIVI ampliada y las instancias étnicas y género; la presentación en el menor plazo posible del proyecto de ley de creación de la jurisdicción agraria; y la presentación de un informe anual sobre la situación de DDH por parte del gobierno ante las organizaciones sociales, así como ante el Consejo de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Acuerdo 6

Promoción de valores democráticos de pluralismo, diversidad y respeto mutuo, con mecanismos para su cumplimiento, fomento y ampliación, a través de la convivencia pacífica, el diálogo social y la resolución no violenta de conflictos.

Reformas estructurales

Se hace necesaria la implementación de una política de diálogo social como principal herramienta para el trámite de conflictos y el reconocimiento legal de los diversos dispositivos culturales autónomos de participación, abordando los conflictos y diferencias de manera dialogada y con mecanismos específicos para el reconocimiento del otro, la inclusión de sus propuestas, expectativas e intereses y la construcción de acuerdos. También implica la transformación de la narrativa y el enfoque de seguridad aplicado a la movilización social y a la protesta pacífica para brindarle garantías a la expresión política, especialmente de los sectores históricamente excluidos y la creación de mecanismos que garanticen la sujeción del poder militar al poder civil bajo principios democráticos de pluralismo, no estigmatización y de respeto a la expresión ciudadana.

Medidas gubernamentales

- Reformar la Policía Nacional, de modo que se la desvincule del Ministerio de Defensa para que se transforme en un cuerpo eminentemente civil, respetuoso de los derechos humanos, que cuente con mecanismos de ingreso, formación, carrera profesional y procedimientos que garanticen los derechos y libertades del pueblo colombiano.
- Eliminar los discursos que señalan y estigmatizan la movilización social y la protesta pacífica por parte de autoridades y de todos los actores de la contienda política y promover la acción ciudadana de control, vigilancia y veeduría a la acción del Estado a través de campañas pedagógicas y mecanismos claros que permitan auditar a las autoridades públicas.■

4 años, 7 meses y 19 días para superar las memorias defensivas

El legado de la Comisión de la Verdad

María Cielo Linares

Abogada.
Investigadora sobre
justicia transicional

En El 9 de noviembre de 2017, el Comité de Escogencia dio a conocer el nombre de los 11 comisionados y comisionadas de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición (en adelante Comisión). Dicha institución fue creada en los Acuerdos de Paz firmados entre el gobierno y las FARC-EP en 2016 con un mandato complejo de esclarecimiento de la verdad y de promoción del reconocimiento de víctimas y de responsables, de la convivencia y de la no repetición. El 28 de junio de 2022, la Comisión dio a conocer su informe final (en adelante informe final o Informe) e inició una gira de pedagogía y transferencia de sus metodologías, hallazgos y recomendaciones.

Durante esos 4 años, 7 meses y 19 días, la Comisión afrontó retos que hacían ver la consumación de su trabajo como algo difícil de cumplir. Tuvo que crear confianzas entre once personas con agendas, posturas, historias y perspectivas distintas, y definir las reglas para el diálogo y el consenso. Fallecieron dos comisionados -Alfredo de la Cruz Molano Bravo, el 31 de octubre de 2019, y María Ángela Salazar, el 7 de agosto de 2020-. Tuvo que seleccionar a sus remplazos, con los respectivos efectos en las dinámicas de la Comisión. La pandemia del Covid-19 paró el mundo y la obligó a aislarse físicamente desde marzo de 2020 hasta, por lo menos, septiembre de ese año. A mitad de camino cambió a varios directores de equipo (por temas personales o decisión del pleno). Una funcionaria fue retirada de su cargo por hacer contratos indebidos. Tuvo acceso precario a documentos públicos estatales, especialmente de la fuerza pública. Sufrió ataques constantes a su legitimidad, incluyendo *fake news*, filtraciones y desacreditaciones

personales. Recibió amenazas, varios funcionarios fueron víctimas de robo y, en al menos en un caso, el robo incluyó información sensible de la Comisión. La violencia aumentó significativamente en el país, llegando a picos no vistos en Colombia en años. Los últimos meses de su trabajo los realizó en medio de una campaña política marcada por una polarización parecida, para muchos, a la de los años 40. Sufrió la renuncia de un comisionado a poco de presentar el Informe y la filtración de documentos privados destinados al informe final.

Por fortuna para Colombia y como dice la canción, la Comisión resistió como el junco que se dobla, pero siempre sigue en pie. La Comisión no sólo logró presentar su informe final con temas innovadores frente a otras comisiones de la verdad (como el exilio, los impactos a las mujeres, las personas LGBTI y la naturaleza), realizar sesenta procesos de reconocimiento y veinticinco de convivencia, y firmar un gran acuerdo por la convivencia. En sus años de trabajo entrevistó, por lo menos, a 26.000 personas, entre ellas 4.020 víctimas de fuerza pública, 10.829 de guerrillas, 9.430 de paramilitares y 5.010 de otros grupos armados; recibió y analizó más de mil informes y de 600 casos; cruzó más de 110 bases de datos; abrió veintiocho casas de la verdad en todo el país y recorrió la mitad de sus municipios; tuvo presencia y recolectó información de colombianos en el exilio en veintisiete países; realizó procesos de diálogo social con casi 1500 víctimas; identificó más de 1000mil procesos de diálogo y convivencia; realizó y promovió obras de teatro, programas de televisión, canciones, muestras fotográficas y otras iniciativas culturales; realizó cientos de publicaciones; hizo alianzas con más de veinte



países, medios de comunicación nacionales e internacional, con centros educativos y de fe, empresas, entre otros; logró tener tres mil organizaciones nacionales e internacionales aliadas; y realizó miles de eventos.

Todo el trabajo de la Comisión estuvo enfocado en promover un proceso de diálogo distinto que superase los estereotipos políticos y sociales. El corazón de sus hallazgos busca mirar el dolor y sufrimiento del pasado para permitirle a Colombia (re)evaluarse y reconstruir el tejido social y las fracturas creadas por la guerra.

El Informe incomoda. Obliga a Colombia a mirarse al espejo y tratar de comprender cómo se atrevió a dejar que todo eso pasara y cómo se puede atrever a que continúe (parafraseando a Francisco de Roux en la presentación del informe final). El Informe es un llamado al debate y a la discusión. No busca verdades a medias para confortar a un sector. Ha recibido críticas, privadas, de amigos cercanos y, muy públicas, de sus detractores.

Este artículo no incluye ninguna de esas críticas. Más bien, busca poner en palabras la emoción por esas más de cinco mil personas que se animaron a re(ver) su propio pasado social y a entregarle a Colombia un documento profundo, sentido y que marca un hito a nivel

nacional e internacional. Ese mirar con nuevos ojos, tratando de despojarse de los prejuicios, no es fácil. Bien lo saben los funcionarios y miembros de la Comisión. Pero es fundamental para reconstruir el tejido social y poder transitar un camino de convivencia donde la violencia no tenga lugar en la política y los conflictos se resuelvan por medio del diálogo o la justicia. Sobre este punto se centra el artículo.

Siguiendo la propuesta de la Comisión en su informe final, el artículo inicia mostrando la magnitud de los impactos del conflicto. El conflicto no dejó nada sin afectar. Cualquier análisis crítico y desarrollo del trabajo de la Comisión tiene que partir por sentir esa catástrofe social atravesar la mente, el cuerpo y el corazón. En segunda medida, se abordará la idea de estigmatización y polarización propuestas por la Comisión y cómo la sociología y la filosofía política desarrollan esas ideas.

Posteriormente, se abordarán la idea de la deshumanización y la construcción del enemigo encontradas por la Comisión y cómo esto se relacionado con las teorías sobre la violencia colectiva. En cuarto lugar, me centraré en los intentos de la Comisión por demostrar que sí es posible dialogar sin caer en la deshumanización, la polarización y la estigmatización,

y por qué es tan importante el llamado de la Comisión a hacer una auto-reflexión profunda para que el país pueda lograr una democracia saludable y una paz grande. Finalmente, se abordarán las recomendaciones para la no repetición, en especial las que tienen que ver con los puntos anteriores.

Primero lo primero: la catástrofe social dejada por el conflicto

El Informe hiló las voces de víctimas, decisores, responsables, investigadores y analistas para dar una narración comprensiva de los últimos sesenta años de guerra en Colombia. Está conformado por una declaración y diez volúmenes: i. Los hallazgos y las recomendaciones -ya publicado-; ii. “No matarás” que presenta un relato histórico de la guerra de lo ocurrido durante los últimos 60 años; iii. “Hasta la guerra tiene límites” que presenta las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; iv. “Colombia adentro” que traerá 14 narraciones de lo ocurrido en las regiones; v. “Sufrir la guerra y rehacer la vida” que incluirá los impactos sufridos por las víctimas, excombatientes, comunidades y la naturaleza; vi. “Cuando los pájaros no cantaban” con testimonios sobre el pasado, el presente y el porvenir -ya publicado-; vii. el volumen étnico sobre los impactos a las comunidades afro, indígenas, palenqueras y rom; viii. “Mi cuerpo es la verdad” sobre los impactos a las mujeres y personas LGBTI -ya publicado-; ix. “No es un mal menor” sobre los impactos a los niños, niñas y adolescentes -ya publicado-; y x. “La Colombia fuera de Colombia” sobre el exilio -ya publicado-.

El Informe pone en el centro lo intolerable. No le interesa saber si alguien tuvo o tiene la razón, porque la violencia colectiva actúa como una sinrazón (Lyotard, 1999). Evita los estereotipos. Incomoda. Busca que la persona que lo lea o se acerque a él, una vez terminado el análisis, sea distinta, se mire y mire a sus grupos de pertenencia con ojos nuevos y críticos que lo lea o se acerque a él, una vez terminado el análisis, sea distinta, se mire y mire a sus grupos de pertenencia con ojos nuevos y críticos.

También obliga a Colombia a mirarse al espejo. A (re)ver cómo están conformadas las

dimensiones verticales y horizontales de su sociedad (ver más adelante). Demuestra que no hubo nada que no hubiera sido afectado por el conflicto. La cultura, los individuos, la economía, la seguridad, las oportunidades de acceso a la salud y a la educación, la justicia, el congreso, todas las instituciones del Estado, las comunidades étnicas, las mujeres, las personas LGBTI, los niños y adolescentes, los grupos sociales, entre muchos otros se modificaron conforme el conflicto fue mutando.

La organización de los capítulos del volumen de hallazgos es muy dicente en este sentido. Inicia con eso que Colombia dice a medias y trata de minimizar. El dolor. El trauma individual, colectivo e intergeneracional producto de la guerra. “*La Colombia Herida*” que no sólo habla de las víctimas sino del dolor de una nación. La Comisión se preguntó cómo todo eso pasó sin una respuesta colectiva de lo intolerable, aun cuando había un país con medios de comunicación, poder judicial, poder legislativo, poder ejecutivo y sistema económico consolidados. En la presentación del Informe, Francisco de Roux entre otras preguntas, hizo esta: “¿Por qué vimos las masacres en televisión día tras día como si se tratara de una novela barata?”.

El Informe tiene hallazgos dolorosos que fundamentan esta pregunta profunda y que muestran la magnitud de la violencia. La guerra ha dejado más de 450.000 muertos (casi el doble de la cifra que se estimaba anteriormente), 120.000 desaparecidos, nueve millones de desplazados, cincuenta mil de secuestrados y cerca de un millón de exiliados. Entre 26.900 y 35.641 niños, niñas y adolescentes fueron reclutados. Se registraron al menos 4.237 masacres. Cerca del noventa por ciento de las víctimas han sido población civil. Más del veinte por ciento de la población colombiana ha sido víctima directa. Casi todas las familias extensas han experimentado el dolor y la desolación causados por el conflicto armado. En el 42% de los casos recogidos las víctimas fueron víctimas de más de un hecho victimizante. El 64% de las personas contactadas refirieron efectos psicosociales acumulados luego de la violencia. Se despojaron ocho millones de hectáreas en forma violenta.

El Informe no busca transformar todo. La Comisión lo ve como parte de un proceso distinto de diálogo y construcción de la verdad para que, por primera vez en Colombia, la paz sea un proyecto nacional.

En este juego dialéctico colectivo, la Comisión se preguntó por el por qué de la violencia, del dolor, del trauma, del sufrimiento. Tras más de 23.000 horas de investigación y deliberación, la Comisión identificó que existen causas arraigadas en lo político, económico y cultural que explican la guerra, muchas de ellas previas a este conflicto, inclusive previas a La Violencia. El conflicto, para la Comisión, fue utilizado para tapar esos problemas estructurales relacionados con el clasismo, el racismo, el patriarcado y la inequidad.

La tesis más importante a la cual llegó la Comisión es que el conflicto no es confuso, sino complejo y conformado por un entramado de intereses políticos, institucionales, económicos, culturales, militares y de narcotráfico que lo sostienen y permiten que vaya transformándose. Aunque esta lógica de sistema de

intereses se observa en todos los actores del conflicto, para la Comisión es claro que las responsabilidades son distintas para “quienes ejercían el poder del Estado y quienes lo defendían, pues debían a toda costa respetar sus leyes sin que el conflicto los exculpara de ello”.

Otro factor relevante para explicar el conflicto, según la Comisión, es la facilidad para incluir las armas en la disputa política o, mejor dicho, la dificultad que tiene el país de eliminar las armas de la política.

Esto hizo que los grupos de la sociedad que pedían cambios estructurales o rechazaban la guerra por medios democráticos fueran perseguidos y asesinados. Por su parte, la impunidad sostuvo la violencia, aumentó su repetición y debilitó la legitimidad de las instituciones democráticas, transmitiendo un mensaje de permisividad de la violencia.

Los otros dos factores centrales identificados por la Comisión son el narcotráfico, la política antidrogas y las economías de la cocaína o marihuana, que deben verse como protagonistas del propio conflicto y como un factor de su persistencia. El otro es la deshumanización del enemigo y la visión de amigos-enemigos exacerbada por la prolongación del conflicto, que hizo que cada vez fuera más difícil declararse población civil no involucrada y mantener los espacios civiles, las luchas y los proyectos sociales por fuera del conflicto.

La estigmatización y la polarización - causa y efecto del conflicto

Según Barlett (1995), las personas no actúan como seres racionales sino por la motivación de obtener un cierre cognitivo a lo que están experimentando y así reducir las emociones tristes que trae el no comprender o el verse confrontadas en su cosmovisión. Este intento por crear significados es, en su mayoría, inconsciente: las personas, principalmente los adultos, casi nunca se acercan a una nueva información o evento como si fueran configuraciones sui generis, sino que los perciben y los conciben a través de la lente de sistemas preexistentes de conocimiento esquematizados, es decir categorías, creencias, teorías, proposiciones y esquemas influenciados por factores sociales definidos por el arraigo social y comunitario Tilly, 1978; Tversky y Kahneman, 1982).

A su vez, las personas suelen optar por acciones que les ahorren tiempo y energía. Esto, a menudo, las lleva a utilizar estrategias cognitivas de fácil acceso y que han demostrado ser útiles en el pasado. Estas estrategias cognitivas, útiles en la vida cotidiana compuesta por situaciones repetitivas, refuerzan continuamente sus sistemas preexistentes de conocimiento esquematizados (Rydgren, 2007).

Ambos elementos explican por qué es tan sencillo que las comunidades caigan en polarizaciones sociales. Esto se da con más frecuencia, como lo expresa la Comisión, cuando hay un contexto de conflicto prolongado, como el colombiano, “que genera desapego emocional y la desensibilización entre los grupos”.

“La Comisión halló que “el acumulado histórico de la configuración de la nación nos ha conducido a la construcción de una idea acotada y maniquea del otro, de la otra y de lo otro”.

La polarización social promueve y se alimenta de mitos fundacionales del grupo de pertenencia que, a su vez, parten de lo que Ernst Cassirer denominó tiempo mítico. A diferencia del tiempo histórico, el tiempo mítico se caracteriza por su confianza en un pasado absoluto, que “no requiere ni es susceptible de ninguna explicación adicional”. En este sentido, el pasado mítico “no tiene ‘por qué’: es el porqué de las cosas”. La idea de un origen mítico hace posible una justificación no empírica de los reclamos, usos y costumbres de cada grupo (Cassirer, 1946 y 1955) y la dificultad de mirarlos críticamente, en especial cuando la crítica viene de personas externas al mismo.

En la misma sintonía que la idea de Cassirer, la Comisión definió a la cultura como un elemento que se ha alimentado y a la vez influenciado al conflicto armado. Ahí es donde se “definen los relatos, los mitos y los imaginarios de los grupos de pertenencia y se condicionan las normas, las leyes, las instituciones, la política y las relaciones de producción”. Por lo tanto, da origen a los asuntos esenciales que nos permiten vivir o no en comunidad. En materia de cultura, la Comisión halló que “el acumulado histórico de la configuración de la nación nos ha conducido a la construcción de una idea acotada y maniquea del otro, de la otra y de lo otro, que nos impide construir un ‘nosotros’ incluyente”; que “las herencias culturales coloniales se han mantenido en el tiempo y aún se manifiestan en la cultura contemporánea, estimulando violencias estructurales basadas en la exclusión social de amplias capas de población y territorios, que conducen o propician la presencia de las violencias armadas”; que “la persistencia del conflicto armado ha llevado al uso y reedición de valores, imaginarios y prácticas que se arraigaron a la matriz cultural”; y que Colombia vive dentro de “una democracia y una justicia de baja intensidad, razón y consecuencia de la persistencia del conflicto armado que han estimulado la desconfianza y abierto el paso a la ilegalidad”.

Un pilar de la polarización social tiene que ver con la creación de códigos de pensamiento tribales, donde sólo la visión de mi grupo es la válida y se racionaliza todo el contexto para que se aco-

mode a dicha visión. Esto lleva al uso de estereotipos que clasifican y cosifican a las personas en amigos (*in-group* o endogrupo) o enemigos (*out-group* o exogrupo). La creación de identidades grupales sobresalientes que se ve en este tipo de polarizaciones lleva a que las personas desarrollen una serie de actitudes y comportamientos, que incluyen (Strickler, 2018):

- Participar en autoestereotipos al adoptar actitudes y normas de conducta del endogrupo.
- Exagerar la similitud del endogrupo y la diferencia con el exogrupo.
- Favorecer el endogrupo y tener prejuicios hacia el exogrupo.
- Tener emociones positivas dentro y hacia endogrupo (como el orgullo) y emociones negativas hacia exogrupo (como el enfado).

La Comisión llamó “memorias defensivas” a estos pensamientos tribales. Estas memorias no permiten ver la humanidad y al dolor de las personas externas al grupo y generan una identidad grupal que se insensibiliza ante la destrucción del tejido social. La memoria defensiva lleva a que las violaciones a los derechos humanos sufridos por los otros sean menos importantes que las sufridas por el endogrupo. Incluso, esas formas defensivas de enfrentar el sufrimiento son claves para mantener la violencia, no dejan poner en cuestión los estereotipos sobre el otro y justifican la violencia realizada por mi grupo de pertenencia. La Comisión pudo evidenciar que

“en los contextos de fuerte polarización social, como los que caracterizan a Colombia, la pregunta o consideración sobre de «qué lado estás» ha sustituido muchas veces a la de «qué dices». [...] De esa forma, incluso instituciones sociales o comunitarias, como iglesias, familias, escuelas o comunidades, se han visto obligadas a posicionarse en un polo del conflicto en lugar de abrir espacios para el diálogo y la búsqueda compartida de salidas”.

“Cerca del noventa por ciento de las víctimas han sido población civil. Más del veinte por ciento de la población colombiana ha sido víctima directa.

¿Una guerra en contra de quién? Violencia colectiva y la creación del enemigo

El análisis de la Comisión sobre la polarización no se quedó sólo en identificar las formas en las cuales el conflicto exacerbó la creación de endogrupos y la estigmatización de exogrupos. Buscó avanzar en qué hace que estos elementos desencadenen violencias colectivas. Mirar estos factores con detenimiento y desprovistos de prejuicios ayudaría a prevenir nuevos hechos similares.

La Comisión encontró que un responsable no nace, sino que se hace, muy similar a lo propuesto por algunas teorías criminales sociológicas¹. Así, para la Comisión

“El involucramiento en violaciones de derechos humanos masivas se basa tanto en elementos ideológicos (la consideración del otro como un enemigo al que se debe eliminar, con base en una justificación ideológica compartida por la institución, la sociedad o el grupo de referencia), como en mecanismos psicológicos que permiten la disociación y la justificación de la propia conducta, basándose en la obediencia de órdenes, el uso del lenguaje para minimizar los hechos (por ejemplo, legalizar una ejecución, como hacer todo tipo de maniobras para ocultar la realidad de lo sucedido), la consideración moral de un objetivo superior («hay que hacerlo porque estamos limpiando el país de bandidos», «lo más importante es el atentado aunque haya víctimas civiles») o la dilución de la responsabilidad en una cadena de acciones en las que el funcionamiento parcial y la realización de la conducta aumenta la adhesión y lleva a facilitar el involucramiento”.

Como se puede ver, existen elementos sociales que generan elementos contextuales favorables para este tipo de violencias. La Comisión encontró que el conflicto “no solo se funda en causas o razones objetivas, sino también en asuntos intangibles, en creencias y valores que no se han hecho lo suficientemente conscientes y que han sido convenientes para un sistema de órdenes raciales y de clases y privilegios”. La herencia colonial del clasismo, el machismo,

el racismo y el modelo económico de hacienda son sesgos culturales que favorecieron y luego se profundizaron con el conflicto.

Según Roberta Senecal de la Roche (1996 y 2001), las violencias colectivas son una forma de control social por parte de un grupo que percibe una injusticia, real o imaginaria, a su pensamiento tribal, mito fundacional o sistemas preexistentes de conocimiento. Para esta socióloga, la vida social está direccionada en un espacio social multidimensional bidimensional: vertical y horizontal.

La dimensión vertical hace que el espacio social se mida por el estatus social, medido en el nivel económico, que siente una persona. La acción social entre sujetos que son partes de diversos niveles de estatus sociales crea una distancia vertical. Cuanto más profunda es la diferencia entre los estatus sociales, más es la distancia vertical entre las personas. Aquí entran tres factores estructurales identificados por la Comisión: la concentración del poder económico, la inequidad y la injusticia social de Colombia. Estos conllevaron, por ejemplo, a la definición de un modelo de seguridad legal e ilegal (por medio del paramilitarismo) destinado a proteger privilegios por sobre garantizar la seguridad de toda Colombia.

La dimensión horizontal del espacio social se mide por la distancia relacional cultural de las personas. Aquí se mide el grado de intimidad entre las personas, el nivel en el cual participan de la vida de las otras personas y la duración e intensidad del contacto. El espacio cultural asume funciones normativas y constitutivas que influyen el sentido de pertenencia de un grupo. En lo horizontal juega el grado de integración entre los sujetos y entra lo que la Comisión identificó como la “visión excluyente del otro” basada en la “concepción de una parte de la Colombia como un país que no importa más que como fuente de recursos”.

Como ya se mencionó, la Comisión encontró que había visiones deshumanizantes previas al conflicto que le dieron un piso de legitimidad a la violencia. Ahora bien, el conflicto tam-

¹ Un libro muy valioso para entender esta transformación es *Cosmologías violencias. itinerarios Criminológicos* de Ceretti, A. y Natali, L.

bién creó nuevas visiones excluyentes. Generó más endo- y exogrupos. Todo fue clasificado en amigo o enemigo. A este último había que combatirlo con todos los medios disponibles, sin importar el dolor o sufrimiento causado. La declaración del Informe resume qué implica esta visión: “Con el enemigo no se negocia. Nunca se le dice la verdad. Con él no es posible construir el «nosotros y nosotras» de una nación. En consonancia con esto, aparece por lado y lado la combinación de todas las formas de lucha y la vinculación, quiéranlo o no, de los ciudadanos al conflicto. La estigmatización y los señalamientos proliferan”.

La primera construcción de enemigo fue realizada por el Estado y estuvo impulsada por las lógicas de la guerra fría: el enemigo interno. “El enemigo interno se extiende a los que piensan distinto, se enraíza en la cultura, está en la base de la desconfianza generalizada. En este contexto se consolida un sistema de seguridad armada que no logra su cometido. Además del Ejército y de la Policía, hay que tener millones de informantes y quinientos mil guardias privados que nos protegen a los colombianos de los otros colombianos”. La idea de construcción del enemigo interno también actuó como una forma de mantener el *status quo* y los privilegios, tildando a todo aquel que buscaba cambios sociales como “guerrillero” y, por consiguiente, un enemigo a quien se podía atacar.

Los grupos guerrilleros, como actores de violencias colectivas, también dividieron a la población en amiga o enemiga. Esto llevó a que eliminaran “a sus contradictores ideológicos y políticos dentro de la izquierda o a los que consideraban de la «derecha», «enemigos de clase»”.

Una oportunidad para (re)verse y descubrir la humanidad del otro

Zac Gershberg y Sean Illing, en su libro “The Paradox of Democracy” (2022), hablan de que “es mejor pensar en la democracia menos como un tipo de gobierno y más como una cultura

comunicativa abierta”. Desde la práctica, la Comisión llegó a la misma conclusión, aunque al comienzo varias personas la miraban con incredulidad. Por eso, una de sus estrategias principales fue generar espacios restaurativos para que personas con diferentes posturas pudieran dialogar y entrelazar sus visiones para formar narrativas que reduzcan la polarización y permitan entender lo sucedido desde otros lentes (Comisión, 2022). Estos procesos unieron a previos enemigos, a víctimas y quienes las victimizaron y a opositores.

La Comisión entendió que el trauma social causado por el conflicto, la polarización, las visiones excluyentes previas al conflicto y la visión de amigo-enemigo han dificultado la creación de una narrativa colectiva que diera sentido a la identidad de nación. Así, desde el inicio de su mandato procuró recomponer esto por medio de la reconstrucción del tejido social. Para la Comisión, una forma de avanzar hacia esta reconstrucción “pasa por reconocer y abordar los impactos en las esferas emocionales, relacionales y vinculares, para tramitar conflictos, comprender el contexto y sus intencionalidades y reconocer que no son problemas del orden individual exclusivamente y que tienen una relación con el contexto en que se han vivido.”

Según lo reportado por la Comisión, al 28 de junio de 2022 había realizado sesenta procesos de reconocimiento bajo estas lógicas². Allí, 1107 personas dieron su testimonio, inclusive 146 personas que asumieron su responsabilidad (86 excombatientes de las FARC-EP, 31 de las AUC y 23 de la Fuerza Pública). Al menos dieciocho de estos procesos fueron públicos o semipúblicos. Algunos fueron presentados a la sociedad civil por medio de videos, novelas gráficas o noticias en la página web de la Co-

“ La experiencia de la Comisión deja varias lecciones aprendidas, todas reseñadas en el capítulo 11 del tomo de hallazgos y recomendaciones.

2 Comisión, *Enfoque conceptual y metodológico para los procesos de promoción y contribución al reconocimiento de lo ocurrido en el marco del conflicto armado*, 2022.

misión. Otros recién fueron conocidos cuando la Comisión comenzó a hacer la transferencia de su metodología de reconocimiento.

Estos procesos estuvieron liderados por el equipo de reconocimiento y el equipo psicosocial de la Comisión, con el apoyo de otros equipos u organizaciones externas dependiendo de la necesidad de cada proceso. Socialmente, tuvieron como objetivo evidenciar que es posible (re)verse y entablar diálogos complejos con quienes antes no sólo no podían dialogar, sino que ni siquiera se reconocían mutuamente su dignidad y humanidad. Estos diálogos, por consiguiente, actuaron como procesos para la rehumanización.

La experiencia de la Comisión demuestra que este tipo de encuentros no se da de un día para el otro y requieren una preparación. Este reconocimiento

“se gesta en el marco del proceso de reconocimiento mismo y como resultado de los acercamientos paulatinos, escalonados y progresivos que van teniendo lugar, a lo largo de los cuales las víctimas hacen valoraciones respecto a la voluntad y disposición de los responsables. [...] Esta disposición se explica en parte por la confianza que les ha ofrecido la Comisión como institución”.

Ahora bien, estos procesos no buscaron “una transacción de narrativas. Esto significa que el proceso de reconocimiento no ha buscado resolver o negociar el relato sobre los hechos, sino trabajar en la reconstrucción de una relación fracturada, con todo lo que ello implica”.

La experiencia de la Comisión deja varias lecciones aprendidas, todas reseñadas en el capítulo 11 del tomo de hallazgos y recomendaciones. Aquí sólo mencionaré algunas.

Estos procesos son una forma para que los actores de la guerra, tanto por ser víctimas como por ser responsables, puedan moverse de lugar y entenderse y ser vistos por los otros como algo más que ese rol que cumplieron en la violencia. Así, actuaron como mecanismo de

reincorporación a la vida política y promovieron la restauración de la convivencia y la construcción de una nueva cultura política deconstruyendo las ideas sobre el enemigo.

A los responsables, estos procesos les permitieron tener quiebres éticos que los alejaron definitivamente de la violencia. Esto se logró visto que estos procesos buscaron que el responsable dimensionara el daño causado, humanice a la víctima y de-construya identidades polarizantes (por ejemplo, la sexista). Ahora bien, estos procesos también evidenciaron algunos retos frente a los responsables. Con todos, la Comisión tuvo dudas sobre “cómo asimilar o integrar adecuadamente las narrativas explicativas de los responsables, especialmente aquellas que se centran en los móviles de la guerra y las justificaciones de tipo ideológico. A su vez, los responsables tuvieron voluntad de reconocer, pero tuvieron temor a las consecuencias sociales, políticas y de seguridad, y tuvieron dificultad de “responder a algunas expectativas de las víctimas que esperan saber concretamente qué ocurrió, cómo y por qué.” En el caso de militares, reconocer implicó “vencer uno de los más grandes temores, que es romper con su identidad como «héroes» frente a la sociedad y el imaginario de «hombre correcto» frente a su propia familia” y se evidenció “una mayor dificultad para el reconocimiento según se avanza en escala de rango en la jerarquía militar, aunque algunos altos mandos han participado”.

La ruta de transformación trazada por las recomendaciones para la no repetición - inclusión y diálogo

El tomo de hallazgos de la Comisión finaliza con 102 recomendaciones agrupadas en nueve ejes temáticos y con acciones específicas en algunas de ellas, que deben ser implementadas en el corto plazo (1 año), mediano plazo (3 años) o largo plazo. Según la Comisión, “son una nueva apuesta por una paz grande, una paz completa, que permita que todos y todas tengamos garantizados nuestros derechos, seamos reconocidos en nuestra diversidad, y en la que el diálogo sea la herramienta principal para tramitar las diferencias y resolver los conflictos” y buscan “la no repetición y la cesación definitiva de las confrontaciones armadas, para avanzar en la

“La Comisión definió a la cultura como un elemento que se ha alimentado y a la vez influenciado al conflicto armado.”

construcción de la paz y el fortalecimiento de la democracia y una sociedad incluyente”. Otros volúmenes también traen recomendaciones, como las 37 recomendaciones incorporadas en “Mi cuerpo es la verdad”.

Los nueve temas son:

1. *Para avanzar en la construcción de paz*: son once recomendaciones que parten de “un llamado al Estado a honrar los compromisos asumidos en el Acuerdo Final de Paz, a poner un fin definitivo a la confrontación armada dada la persistencia y expansión de la violencia en ciertos territorios del país y, por tanto, a priorizar la vida y la construcción de paz”.
2. *Para garantizar la reparación integral y la construcción de memoria*: con 9,2 millones de víctimas (el 20% de la población), la Comisión realizó diez recomendaciones que buscan materializar sus derechos. Aquí se busca el reconocimiento de la dignidad de las víctimas y sus procesos de resistencia, se promueve el deber de reconocimiento de los responsables y se procura que las víctimas puedan acceder de manera plena y preferencial a la oferta social del Estado.
3. *Para consolidar una democracia incluyente*: este es uno de los puntos neurálgicos de las transformaciones que propone la Comisión. En veinte recomendaciones, propone “acciones enfocadas en lograr un régimen político incluyente de los territorios que responda y represente las demandas ciudadanas, que reivindique y garantice la participación ciudadana como un mecanismo fundamental para la garantía de derechos, que respete el pluralismo y la diversidad, y en el que haya cero agresiones contra quienes piensan diferente y defienden sus derechos”.
4. *Para enfrentar los impactos del narcotráfico*: aunque sólo tiene dos recomendaciones, no hay que dejarse engañar por el número. Podrán ser pocas, pero poderosas. La primera propone transitar hacia la regulación legal estricta de las drogas. La segunda, reformular la política internacional de Colombia para que se promueva la regulación legal.
5. *Para superar la impunidad*: con nueve recomendaciones, la Comisión busca “mejorar la respuesta del Estado ante las violaciones

de los derechos humanos, la criminalidad organizada y las necesidades de la ciudadanía de resolver sus conflictos es una deuda inaplazable”.

6. *Seguridad para la Paz*: estas diecinueve recomendaciones buscan suplir el vacío del Acuerdo de Paz sobre el sistema de seguridad. Se abordan seis temas: visión de seguridad; transformación del sector con base en la nueva visión de seguridad; archivos de inteligencia; empresas de seguridad privada y control de armas; seguridad para la ruralidad y zonas de frontera; y cooperación militar.
7. *Contribuir a la paz territorial*: siguiendo el mandato del Acuerdo de Paz, este punto es el que más recomendaciones tiene (25). Aquí se abordan seis temas: estrategia de desarrollo territorial sostenible para la equidad y la paz territorial; descentralización, autonomía territorial y organización político-administrativa; acceso equitativo, democrático y ambientalmente sostenible a la tierra y los territorios; uso sostenible de tierras y territorios, y prevención y gestión de conflictos socioambientales; desarrollo con enfoque territorial y provisión de bienes y servicios públicos para la ruralidad; prevención y reversión del despojo de tierras y territorios, y la reparación efectiva de sus víctimas.
8. *Por una cultura para vivir en paz*: estas cinco recomendaciones le apuestan a la transformación social. A continuación, se abordan con un poco de detalle.
9. *Sobre el legado de la Comisión*: aquí sólo hay una recomendación que “insta a la sociedad en general y a las instituciones a conocer el legado de la Comisión de la Verdad, difundirlo y darle continuidad a nivel territorial, nacional e internacional”.

Aunque todas apuntan más o menos a lo mismo, las recomendaciones sobre cultura de paz buscan “desarmar no solo las manos y los cuerpos, sino el lenguaje, la mente y el corazón, consolidar una nueva ética ciudadana, pública y formas de vivir en sociedad, para lo cual es fundamental la divulgación y la apropiación de otras narrativas, valores y elementos simbólicos”. Estas recomendaciones invitan a que Colombia asuma, como sociedad, el compromiso

de transformar los valores, los principios y las narrativas que hacen parte de su cultura y que han contribuido a la persistencia de la violencia, de manera que pueda construir nuevas formas de vivir en sociedad basadas en la igualdad de dignidades, el reconocimiento del otro en todas sus diversidades, el cuidado de la vida, el respeto de los derechos humanos y la capacidad de diálogo y deliberación argumentada.

Tres son los sectores donde la Comisión cree que se deben realizar los cambios fundamentales para lograr esas transformaciones culturales: educación para la formación de sujetos que vivan en paz; estrategia y promoción de la gestión cultural que permita consolidar la cultura para la paz; y contribuciones a la cultura para la paz desde medios de comunicación y comunidades de fe. Se eligieron esos sectores, visto que crean y recrean “la cultura como matriz de sentidos” y tienen “una enorme y cotidiana incidencia en la formación de los sujetos y las comunidades”.

Al igual que las otras 97 recomendaciones, estas cinco están destinadas a algunos actores específicos, (Ministerio de Educación, Secretarías de Educación, Instituciones educativas, Gobierno Nacional -por medio del Ministerio de Paz-, medios de comunicación, iglesias, comunidades religiosas y comunidades de fe). Cuatro de esas cinco tienen que implementarse en el corto plazo.

Algunas reflexiones finales

Con casi medio millón de personas asesinadas, el Informe no podía hacer otra cosa que incomodar. Se lo debía a sus memorias. Se lo debía a los cuerpos, almas y mentes destrozadas por la violencia. Todo ese sufrimiento también le genera a Colombia el deber de afrontar una reflexión profunda y dolorosa sobre cómo tanto sufrimiento hubiera podido ocurrir. Navegar el Informe y todo el trabajo de la Comisión, accesible en www.comisiondelaverdad.co es el paso primero necesario para hacerlo.

Es posible que quien ha luchado por la paz o nunca se involucró en el conflicto se sienta confrontado por el Informe y cuestione que no se lo recozca con mayor vehemencia (aunque sí existen menciones y un volumen sobre resistencias). Con las argumentaciones teóricas de este artículo, mezcladas con los hallazgos de la Comisión, se pretende darles herramientas a estas personas para profundizar su cultura de paz. También busca que confronte sus endogrupos y sus prejuicios hacia las personas externas a ellos.

Finalmente, es posible que quienes sí participaron en el conflicto, por medio de la construcción de narrativas polarizantes, aportando recursos o poniendo su cuerpo a la violencia, también se pueden sentir confrontados. Nunca es fácil reconocer la propia responsabilidad. Los sesenta procesos de reconocimiento de la Comisión lo demuestran. Ahora bien, esos procesos deben actuar como una invitación a seguir esos procesos.■

Referencias

- Bartlett, F., & Kintsch, W. (1995). *Remembering: A Study in Experimental and Social Psychology* (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cassirer, E. (1946). *Language and Myth*. New York: Dover.
- Cassirer, E. (1955). *The Philosophy of Symbolic Forms. Volume 2: Mythical Thought*. New Haven: Yale University Press.
- Comisión de la Verdad (2022). *Procesos de promoción y contribución al reconocimiento*. Bogotá.
- Lyotard, Jean-Francois (1999). *La diferencia*. Barcelona: Gedisa.
- Rydgren, J. (2007). “The Power of the Past: A Contribution to a Cognitive Sociology of Ethnic Conflict”. En: *Sociological Theory*, Vol. 25, No. 3, pp. 225-244.
- Senéchal de la Roche, R. (1996). “Collective violence as social control”. En: *Sociological Forum*. Volume 11, pp. 97-128.
- Senéchal de la Roche, R. (2001). “Why Is Collective Violence Collective?”. En: *Sociological Theory*. Vol. 19, No. 2, pp. 126-14.
- Strickler, R. (2018). “Deliberate with the Enemy? Polarization, Social Identity, and Attitudes toward Disagreement”. En: *Political Research Quarterly*. Vol. 71, No. 1, pp. 3-18.
- Tilly, Charles (1978). *From Mobilization to Revolution*. New York: McGraw-Hill.
- Tversky, A. and D. Kahneman (1982). “Causal Schemas in Judgments Under Uncertainty”. En: Kahneman, D., Slovic, P. y Tversky, A. (ed). *Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge University Press.



Un informe totalmente sesgado

“Que cada hombre diga lo que considera verdad y la verdad misma encomendémosla a la divinidad” (G. E. Lessing)¹

Hernando Llano Ángel
Analista político

El Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), la Convivencia y la No Repetición está totalmente sesgado. No es objetivo. Mucho menos neutral. La objetividad no existe en el dolor de las víctimas, menos en la crueldad de los victimarios. Y la neutralidad solo se expresa y alcanza en la rigidez de los cadáveres. Por eso, el Informe Final contiene los sesgos de los gritos y el padecimiento de millones de víctimas, sus dolorosas verdades y

su dignidad irrenunciable e innegable. En el Informe resuenan los gritos desesperados de las víctimas desmembradas por las motosierras de los paramilitares y sus miles de asesinatos selectivos y masacres perpetradas², que alcanzan la horripilante cifra de 205.000 homicidios, pero también los más de 20.000 secuestros realizados por las guerrillas, las miles de ejecuciones extrajudiciales cumplidas por miembros de la Fuerza Pública en desarrollo de la Directiva 029 de 2005 del

¹ https://es.wikipedia.org/wiki/Gotthold_Ephraim_Lessing

² <https://diariocriterio.com/comision-de-la-verdad-cifras-datos-del-informe/>

Ministerio de Defensa y las más de 121.000 víctimas de desaparición forzada, que involucra como responsables a todos los actores del conflicto armado interno.

Masacres

En el reciente volumen de la CEV, *“Hasta la guerra tiene límites”*, las masacres tienen un aparte especial, que va desde la página 41 hasta la página 65 bajo el acápite “1.1.1. Las masacres como pérdida colectiva: «Todos los días había sepelios, había entierros, muertos, porque el actuar fue tremendo». Entre los hallazgos más relevantes, cabe destacar que dichas masacres fueron cometidas por todos los actores armados del conflicto, pero el número de víctimas difiere según la responsabilidad de los diversos victimarios. Responsabilidad demostrada con innumerables testimonios de familiares de las víctimas, de pobladores cercanos y testigos presenciales, con informes oficiales de investigaciones de la Fiscalía General de la Nación, académicas y de organizaciones defensoras de derechos humanos, rigurosamente contrastadas. Según lo anterior, “de la totalidad de las masacres registradas por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) durante diferentes momentos del conflicto armado se conoce el responsable en 4.063 de ellas (96%). Entre 1958 y 2019 los grupos paramilitares ejecutaron 2.100 (50 %), las guerrillas 774 (18 %), el Estado 301 (7 %) y Estado con paramilitares 36 (1 %).

De lo anterior se desprende la alta cuota de participación que los grupos paramilitares han tenido en este tipo de violaciones, porque es una de las modalidades de violencia que con más frecuencia usó ese grupo armado, por sobre todos los otros actores armados, como las guerrillas y los agentes del Estado. Si se observa por periodos representativos de este tipo de hechos, los paramilitares aparecieron en el mapa del conflicto entre 1981 y 1994, cuando su responsabilidad en las masacres fue del 37 %, frente al 25 % de las guerrillas y el 10 % de

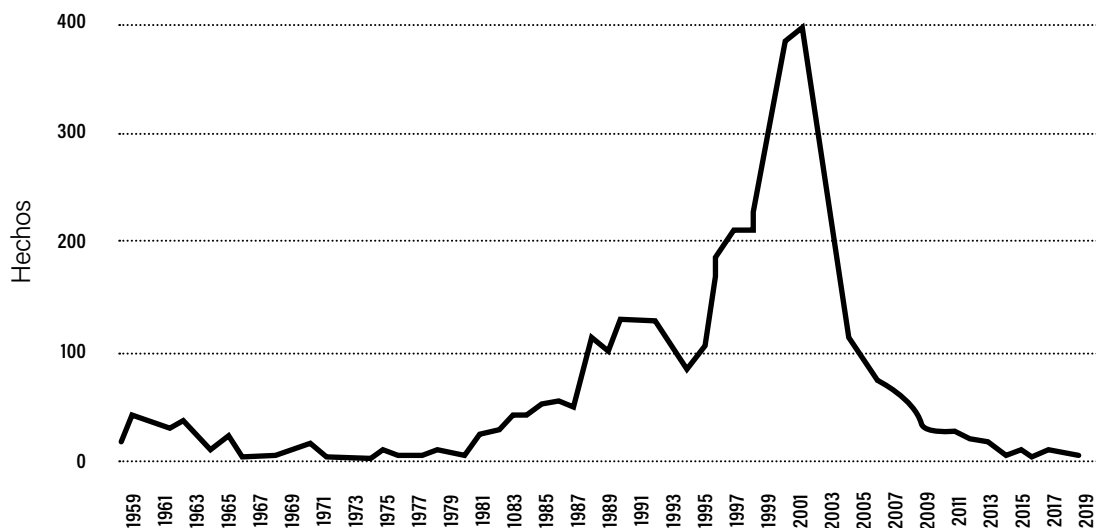
agentes del Estado”³, pero entre “1995 y 2004 los grupos paramilitares aumentaron en más de cuatro veces el número de masacres perpetradas en el periodo anterior, cuando llegaron a ejecutar 1.638 hechos que les significaron el 67 % de responsabilidad, mientras el porcentaje de las guerrillas disminuyó al 15 % (362 hechos) y el de agentes del Estado al 3 % (70 hechos). Así, el aumento gravoso de las masacres en el panorama nacional durante diez años y el pico máximo que se tocó en 2001 se derivó del accionar paramilitar bajo estrategias que supusieron la irrupción y control violento de territorios que se suponían adeptos a las guerrillas y que representaban un gran interés para el desarrollo de economías ilícitas y acaparamiento de tierras. De esta forma lograron obtener una clara visibilidad de poderío armado frente a los grupos enemigos”⁴. Su evolución entre 1958 y 2019, se puede observar en la gráfica 1.

Secuestros

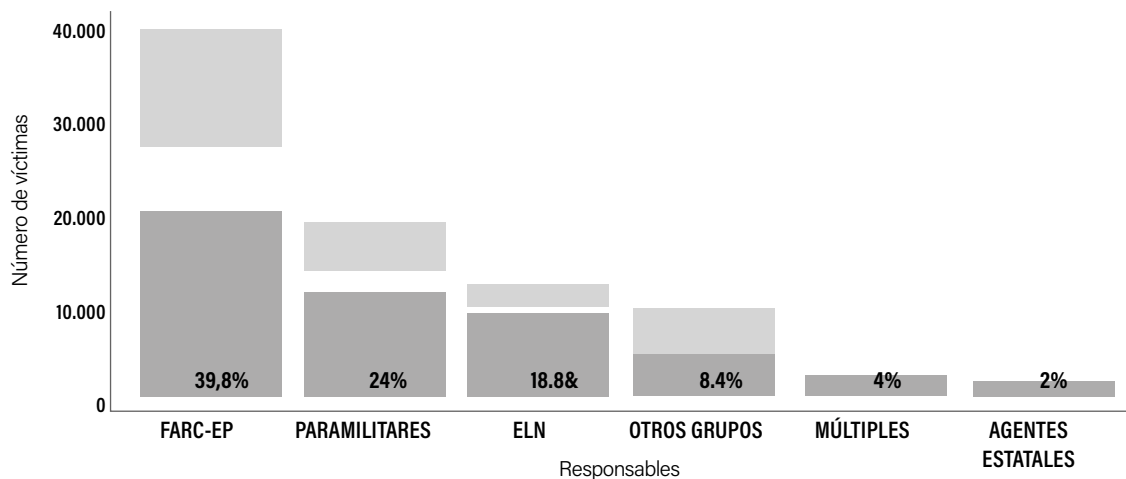
Pero el informe también contiene la angustia y la humillación de los más de 50.770 secuestrados, aunque la CEV advierte que por falta de denuncias es probable que exista un subregistro considerable y la cifra podría llegar a 80.000. Señala el Informe que: “considerando el resultado final de la integración de datos del proyecto JEPCEV-HRDAG725, las FARC-EP fueron los principales responsables de las 50.770 víctimas de secuestro en Colombia (aproximadamente el 40 %), seguidas por los grupos paramilitares (24 %). Además, el ELN es responsable de al menos 19 % de los secuestros. El 8 % se refiere a la categoría de «otros grupos» responsables que incluye desmovilizados, disidencias y grupos delincuenciales. Existe un 4 % atribuido a varios actores que participaron de forma conjunta en el secuestro. Finalmente, el 2 % corresponde a secuestros cuyo responsable fueron agentes del Estado. Los rangos de estimaciones, que tienen en cuenta el potencial subregistro, mantienen la misma tendencia” (Gráfica 2).

³ *“Hasta la guerra tiene límites”*, p. 56.

⁴ Ibid. pp. 65-93.

GRÁFICA 1. Número de masacres por año (1958 - 2019)

Fuente: Comisión de la Verdad, "Catálogo de microdatos". Centro Nacional de Memoria Histórica, con corte a 21 de noviembre de 2021.

GRÁFICA 2. Víctimas de secuestro según el responsable

Fuente: CEV (2022). *Hasta la guerra tiene límites*, p. 216.

Falsos positivos

El Informe también contiene el estupor y la desesperación agónica de miles de jóvenes, víctimas de los “falsos positivos”, asesinados por criminales que deshonraron uniformes y armas del Estado, asignadas para la protección de la población civil y no para su aniquilación. Al respecto, señala en la página 80 que: “Según las tendencias encontradas en la base de datos del CNMH (Gráfica 3), entre las décadas de los ochenta y de

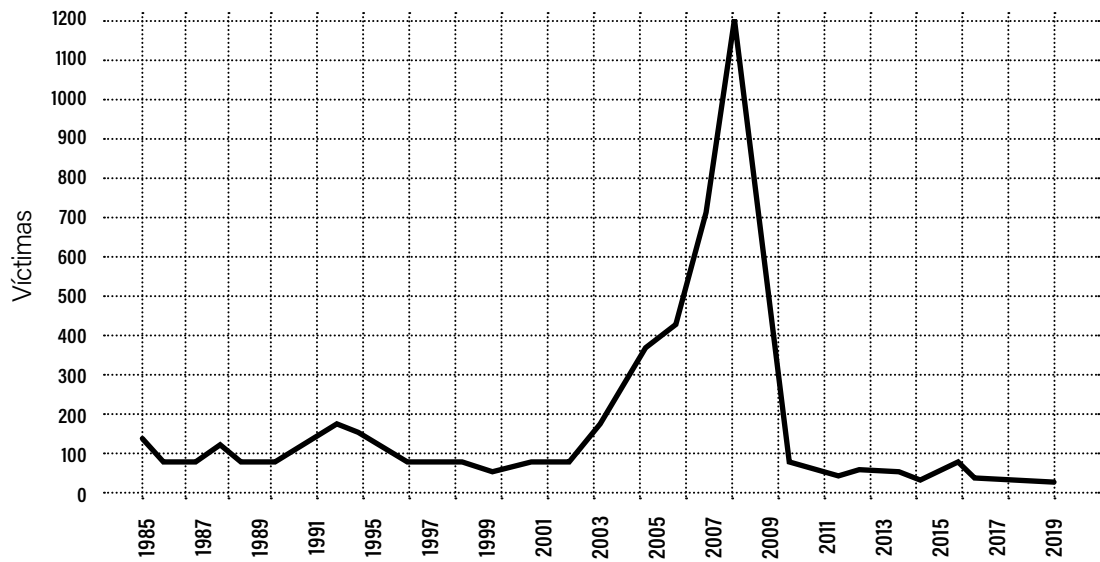
los noventa, esta violación de los derechos humanos presentó sus primeros registros; luego, aumentó a partir de 1990-1991 y se conservó bajo ciertos márgenes hasta finalizar la década. A partir de 2001-2002 y hasta 2008, se observa el mayor incremento a lo largo del tiempo, con 2007 como pico, para luego comenzar a descender considerablemente hasta el presente, sin llegar a desaparecer”. Sin duda, en dicho incremento tuvo incidencia directa la expedición de la

Directiva 029 de 2005⁵ por el entonces ministro de defensa Camilo Ospina, que estableció una serie de incentivos y reconocimientos por el número de guerrilleros abatidos en cumpli-

miento de la estrategia de “Seguridad Democrática” del presidente Álvaro Uribe Vélez.

Pero la existencia de las ejecuciones extrajudiciales se remonta muchos años atrás, por

GRÁFICA 3. Víctimas de ejecuciones extrajudiciales (1985-2019)



Fuente: CEV (2022). Hasta la guerra tiene límites.

lo menos a los años cincuenta, como lo resalta el Informe y especialmente a principios de la década de 1960 cuando el Ejército se dotó de un “Manual de operaciones contra las fuerzas irregulares” y posteriormente con “el Reglamento de combate de contraguerrilla - EJC-3-10”, adoptado por Disposición 036 de noviembre de 1987 del comandante de las Fuerzas Militares, que establecía que los grupos guerrilleros «organizan y dirigen movimientos sindicales, estudiantiles, campesinos, políticos, etc. para crear el máximo de problemas, obligar al gobierno a dispersar esfuerzos... [y que] una organización guerrillera [...] normalmente se organiza como movimiento sindical».

Todo lo anterior, terminó siendo reforzado y afianzado con las órdenes de “guerra arrasada y combate sin cuartel” dirigidas por el presidente Álvaro Uribe Vélez al Comandante

de las Fuerzas Militares, General Freddy Padilla de León, en su Consejo Comunal realizado en Aracataca el 14 de abril de 2007, en los siguientes términos: “General Padilla: que critiquen lo que critiquen, que se venga el mundo encima, pero bajo mi responsabilidad política, acabe con lo que queda de las Farc, que es la hora de hacerlo. General Padilla: que se venga el mundo encima, que critiquen lo que critiquen, pero bajo mi responsabilidad política, proteja a Cali, saturando a Anchicayá y el área de influencia de comunidad rural en construcción de confianza con la Fuerza Pública. Proteja a Urabá, saturando ese corazón de montaña entre Tierradentro y Mutatá con Fuerza Pública y con comunidades rurales, cooperantes con la Fuerza Pública, recibiendo una periódica bonificación económica. Hágalo cuanto antes, General, que el proyecto de la Sierra Nevada nos respalda, porque ha mos-

5 <https://drive.google.com/file/d/1gXdc38McPXfgvtdJbVNu-Zw-vl79QJSG/view>

trado que es un proyecto de recuperación”. De allí, que el Informe de la CEV concluya en este volumen sobre los límites de la guerra que: “El señalamiento de pertenecer, simpatizar o colaborar con la guerrilla fue uno de los elementos centrales que motivó y sigue explicando la práctica de las ejecuciones extrajudiciales”.

Entre los últimos informes divulgados por la Comisión, destaca el título de “Colombia Adentro. Relatos territoriales sobre el conflicto armado”, coordinado por la politóloga Tania Rodríguez⁶, con cerca de 30 equipos territoriales y 9 Casas de la Verdad, que contiene en catorce libros las voces de las víctimas y de los responsables de la devastación de extensos territorios, la victimización y resistencia de sus pobladores. Tal cúmulo de información, análisis y testimonios puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.comisiondela-verdad.co/colombia-adentro-1>

Una “Democracia” Victimizadora

A dicho universo de sesgos y versiones hay que agregar los padecimientos de más de 9 millones de víctimas⁷ del desplazamiento forzado, que hacen parte de esta ignominiosa realidad política, social y económica que se oculta bajo el pomposo y falso prestigio de “la democracia más antigua y estable de Suramérica”. Entre 1988 y 2016 la CEV documentó, a través de una rigurosa investigación y cruce de fuentes de datos oficiales, de testimonios de familiares de víctimas, informes académicos e institucionales, como el del Centro Nacional de Memoria Histórica, “¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad”⁸, el asesinato de 405.664 colombianos por causa del conflicto armado, siendo el 85 por ciento civiles inermes. Esta cifra es muy superior a todas las víctimas mortales de las dictaduras del Cono Sur, sumando las cometidas bajo las ordenes de dictadores como Stroessner en Paraguay, entre 1954-1989; Pinochet en Chile desde 1973 a 1989 y Videla en Argentina entre 1976 y 1981.

Igual sucede con el número de personas desaparecidas por causa del conflicto armado que, en nuestro caso, según “la Comisión de la Verdad y la integración final de datos consolidada por el proyecto conjunto JEP-CEV-HRDAG, puede afirmar que en Colombia existen alrededor de 121.768 víctimas de desaparición forzada en el marco del conflicto armado, en el periodo entre 1985 y 2016”. Semejante universo de horror y número de víctimas irredentas debería avergonzar a quienes, en nombre de la defensa de esta tanática “democracia” o de su lucha armada por instaurarla, han sido responsables política, ética y existencialmente de esta realidad infernal en que todavía nos debatimos. Ninguna democracia existe cuando ella se convierte en una máquina mortífera para perpetuar generaciones de víctimas y de victimarios, como nos sucede hasta el presente. Una realidad que se explica, pero jamás se justifica y mucho menos puede ser considerada legítima, cuando sus máximos responsables políticos convierten la democracia y el Estado en una coartada perfecta para la comisión de crímenes y la degradan a un horripilante fetiche institucional que les permite gobernar impunemente en nombre de supuestos valores como la libertad, la justicia, la seguridad, la propiedad y la dignidad humana. Valores tras los cuales solo defienden un injusto, excluyente y autoritario statu quo al servicio de privilegiados soberbios, indolentes e ignorantes.

Solo así podemos comprender trinos, como el siguiente, de la senadora Paloma Valencia, del pasado 29 de julio de 2022: “Reconocer las atrocidades que cometió el estado legítimo, defendiendo a los colombianos y buscando el bienestar de todos, no implica

“Entre 1988 y 2016 la CEV documentó el asesinato de 405.664 colombianos por causa del conflicto armado, siendo el 85 por ciento civiles inermes.

6 <https://www.youtube.com/watch?v=ioDsu0EVrg8&feature=youtu.be>

7 <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

8 <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/>

“¿Cómo puede ser legítimo un Estado cuyos agentes cometen atrocidades, supuestamente defendiendo a los colombianos y buscando el bienestar de todos?”

(ni requiere, sic) equiparlo a guerrilla y paras”⁹. Quienes no tenemos y menos compartimos ese sesgo atroz de la legitimidad de la senadora Paloma, nos preguntamos: ¿Cómo puede ser legítimo un Estado *cuyos agentes cometen atrocidades, supuestamente defendiendo a los colombianos y buscando el bienestar de todos*? ¿Será propio de un Estado democrático cometer atrocidades, como los miles de falsos positivos, o crear por Decreto Autodefensas Civiles, dotándolas de armas de uso privativo de la Fuerza Pública, como lo hizo su abuelo, el expresidente Guillermo León Valencia, mediante el Decreto 3398 de 1965¹⁰ en el parágrafo 3 del artículo 33? ¿Será ese tipo de sesgos, propios de una seguridad nacional inspirada en la lucha contra el “enemigo interno,”

que desde el contexto de la guerra fría se impuso como la doctrina oficial del Ejército colombiano, lo que tanto teme la senadora Valencia que conozcan los estudiantes colombianos en colegios y universidades?

Parece que la senadora Valencia olvidó el punto 33 del “Manifiesto Democrático”, escrito por su admirado y loado expresidente Álvaro Uribe Vélez, donde expresa que “cualquier acto de violencia por razones políticas o ideológicas es terrorismo. *También es terrorismo la defensa violenta del orden estatal*”¹¹. Nada es más ilegítimo que un Estado terro-

rista y los agentes responsables del mismo deben ser juzgados junto a “la guerrilla y los paras”, en igualdad de condiciones, como lo

hace la JEP¹², sin buscar para ellos una “justicia especial”, similar a la cómplice “justicia penal militar” o la incompetente Fiscalía General, incapaces de investigar y contener en forma inmediata y ejemplar los llamados “falsos positivos”, cuya cifra todavía es incierta.

La inclusión de todos los sesgos

Sin duda, nadie está libre de tener sesgos¹³ en la vida. Lo grave es cuando no somos conscientes de ellos o, peor aún, pretendemos estar totalmente exentos y ser los únicos poseedores de la verdad absoluta y de la auténtica justicia. Porque entonces con dichos sesgos de personas omnisapientes y plenamente justas se cometen las mayores atrocidades con la mejor buena conciencia. Así lo hicieron las AUC, supuestamente defendiendo a Colombia del “flagelo guerrillero”, según lo expresa Mancuso¹⁴ en su discurso ante el Congreso el 28 de julio de 2002; o las mismas Farc-Ep en nombre de la paz con justicia social e incluso el “Presidente eterno” con la promoción de sus tres huevitos: “Seguridad democrática, confianza inversionista y cohesión social”.

Dichos sesgos llevan a muchos a considerar que hay una violencia buena y legítima en sí misma, la del Estado, porque los protege, y que todas las restantes son malas e ilegítimas. Entonces incurren en los errores conceptuales y los horrores políticos del trino de la senadora Paloma Valencia. Pero también lleva a muchos otros a tener un sesgo contrario y pensar equivocadamente que la violencia puede en sí misma generar legitimidad, como le sucedió a las Farc-Ep y le acontece todavía al ELN. Pero en la realidad pasa todo lo contrario, la violencia política genera desprestigio, repudio e ilegitimidad por sus efectos letales y destructivos. Quizá

⁹ <https://twitter.com/PalomaValenciaL/status/1553019870446555138>

¹⁰ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66354>

¹¹ https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf

¹² <https://www.jep.gov.co/especiales1/macrocasos/03.html>

¹³ <https://dle.rae.es/sesgo?m=form>

¹⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=oUfGUDcZSq0>

por ello en el plebiscito por el Acuerdo de Paz ganó el NO, pues para muchos colombianos resultaba inadmisibles que algunos de los comandantes de las Farc-Ep¹⁵ llegaran al Congreso y conserven sus curules hasta el 2026.

Lo que no comprenden todavía muchos de estos colombianos es que la única forma de alcanzar la paz política, presupuesto existencial de toda democracia, es rompiendo esa relación mortífera entre la política y las armas, cuyo mejor ejemplo es el M-19 y el hoy presidente electo Gustavo Petro. Ruptura que se logró con el Acuerdo de Paz y más de 13 mil hombres y mujeres de las Farc-Ep que se reincorporaron a la vida civil y política. De allí que el primer objetivo planteado por Petro en su programa y campaña, que deberá empezar a concretar desde el inicio de su mandato, sea el de la paz. Una paz que para ser grande y total tiene que incluir todos los sesgos, desde los más políticos hasta los más criminales, atacando las causas generadoras y no solos sus efectos, como lúcida y valientemente lo plantea el Informe Final de la Comisión al recomendar que es imprescindible “reconocer la penetración del narcotráfico en la cultura, el Estado, la política y la economía y la forma como la guerra contra las drogas configura uno de los principales factores de la persistencia del conflicto”, proponiendo para salir de este laberinto de violencias “un enfoque de derechos humanos y de salud pública para emprender el diálogo a fondo hacia soluciones éticas, educativas, jurídicas, políticas y económicas, tanto en el ámbito nacional como internacional, que permitan avanzar en la regulación del mercado de drogas y superar el prohibicionismo”.

Sin duda, el mayor mérito del Informe Final es que contiene todos los sesgos, voces y sufrimientos de las víctimas y de sus vic-

timarios, como la de los máximos responsables de la conducción del Estado, pues ante ella presentaron sus versiones todos los expresidentes: César Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana, Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos. El Informe Final es, pues, una especie de caleidoscopio del conflicto armado interno y de nuestra realidad. Gracias a él, podemos apreciar todos los matices y sesgos de la verdad, girándolo desde la extrema derecha hasta la extrema izquierda, incluso pasando por el centro para quienes aún creen posible una visión neutral de nuestra realidad, aunque la crudeza y ubicuidad del conflicto armado nos demuestre que es imposible. Ya lo decía sabiamente el arzobispo anglicano Desmond Tutu¹⁶: “Si permaneces neutral ante situaciones de injusticia, te has puesto del lado del opresor”.

Por eso, el de la CEV es un informe lleno de sesgos y no excluye ninguno. Están las voces y los sesgos de miles de víctimas, de los principales victimarios, de numerosos vengadores y de los máximos responsables institucionales e ilegales del conflicto armado interno. De haber excluido alguno de dichos sesgos y voces, correría el riesgo de no contribuir al esclarecimiento de la verdad, la promoción de la convivencia y la no repetición. Bien lo decía Pascal¹⁷: “En la exclusión está el error”, refiriéndose a la búsqueda de la verdad. Algo más grave sucede cuando la exclusión se da en el mundo de la vida política social, cultural, étnica o económica, pues surge el horror de la violencia y la guerra para lograr la inclusión y el reconocimiento de la propia identidad y dignidad, sin las cuales no existe democracia alguna.■

“El mayor mérito del Informe Final es que contiene todos los sesgos, voces y sufrimientos de las víctimas y de sus victimarios.”

15 <https://cnnespanol.cnn.com/2022/01/12/exguerrilleros-desmovilizaron-continuan-acogidos-al-acuerdo-paz-colombia-onu-orig/#:~:text=%22La%20buena%20noticia%20es%20que,acreditadas%20en%20proceso%20de%20reincorporaci%C3%B3n.>

16 https://es.wikipedia.org/wiki/Desmond_Tutu

17 https://es.wikipedia.org/wiki/Blaise_Pascal



La desaparición forzada durante el conflicto armado, 1959-2016

*"Sin ver el cadáver nadie puede dar por muerto a un ser querido. No hay un punto final ... el duelo queda en un suspenso taladrante ... no hay muerte física ni legal ... la vida queda en el aire ... a la muerte no le sigue un llanto cierto sino un limbo ... las puertas y ventanas de su casa quedan siempre abiertas a la espera de un quizá no, o quizá sí. Al tormento de la ausencia se le añade el dolor de la duda". (Alfredo Molano)*¹

**Federico
Andreu-
Guzmán**

La práctica de la desaparición forzada ha existido a lo largo del conflicto armado (1958-2016)², ha tenido varias modalidades e intensidad y, aunque se ha registrado en la totalidad del territorio nacional, ha tenido dinámicas y "lógicas" distintas, tanto a nivel

regional como nacional. La firma del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno y las FARC no significó la terminación de la práctica de la odiosa y criminal práctica: las desapariciones forzadas de líderes y lideresas sociales y, sobre todo, las de decenas de personas duran-

¹ Alfredo Molano, citado en la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Instrumentos de Lucha contra la Desaparición Forzada, febrero 2010, p. 39.

² La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) estableció que el periodo de conflicto armado interno se extendía de 1958 hasta diciembre 2016, cuando entró en vigor el Acuerdo Final de Paz.

te las movilizaciones de protesta durante los años 2020 y 2021, son un doloroso y dramático recordatorio de que la desaparición forzada sigue siendo una realidad en el país.

¿Cuántos son los desaparecidos forzados en Colombia?

El establecimiento del universo de personas desaparecidas forzosamente es una tarea pendiente y una deuda histórica del Estado con los familiares y la sociedad. No hay claridad sobre el número de personas víctimas de desaparición forzada en Colombia. Existen varias estadísticas y bases de datos oficiales que cubren distintos periodos de la historia del conflicto armado, con cifras diferentes: el Registro Nacional de Desaparecidos, administrado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, para el 3 de mayo de 2018, registraban 27.192 personas desaparecidas forzosamente; el Registro Único de Víctimas (RUV), para febrero de 2017, tenía registradas 46.600 personas desaparecidas forzosamente; la Fiscalía General de la Nación (2010) habría documentado 31.215 casos de desaparición forzada para el año de 2010 y más de 70.000 casos para el año 2015 (p. 50); y el Observatorio de Conflicto y Memoria del Centro Nacional de Memoria Histórica (OCM/CNMH) tiene registradas 80.463 desaparecidos forzosamente en el periodo 1958 - 2016.³ De estas víctimas alrededor de 9.930 han aparecido vivas o, en su gran mayoría, muertas. Respecto de esa disparidad de cifras, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló que “los múltiples y disímiles registros sobre las personas desaparecidas (...) impiden comprender la magnitud de la situación” de la desaparición forzada en Colombia (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para

los Derechos Humanos, 2016). No obstante, estas cifras constituyen un subregistro.

La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado (UBPD), creada en virtud del Acuerdo Final de Paz de 2016, tiene el mandato de establecer el universo de personas dadas por desaparecidas en el conflicto armado⁴. Sin embargo, al día de hoy, esa asignatura por parte de la UBPD está pendiente de cumplimiento.

Sin embargo, la cifra del OCM/CNMH es reveladora de la magnitud de la práctica de la desaparición forzada, y supera ella sola todas las desapariciones forzadas cometidas en Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay. Hoy, se estima que la cifra de personas desaparecidas forzosamente durante el conflicto armado (1958-2016) puede superar las 120.000 personas, de las cuales la inmensa mayoría siguen desaparecidas.

La desaparición forzada: una práctica sistemática y masiva durante el conflicto armado

La desaparición forzada ha sido una constante en el conflicto armado interno y ha sido ejecutada por los distintos actores armados, pero sobre todo y de lejos por las Fuerzas Militares (FF.MM) - en particular por los servicios de inteligencia del Ejército-, los cuerpos de seguridad del Estado y los grupos paramilitares. También los grupos guerrilleros recurrieron a la desaparición forzada de civiles⁵, de sus propios miembros⁶ y de combatientes del bando contrario. Pero la realidad es que la inmensa mayoría de las desapariciones forzadas durante el conflicto armado fueron cometidas por grupos paramilitares y agentes del Estado.

3 <http://centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/bases-de-datos/datos/>

4 Artículo 5 (1) del Decreto Ley 589 de 5 de abril de 2017.

5 Por ejemplo: secuestros, inicialmente reivindicados, pero que, posteriormente, el grupo guerrillero negó tener en su poder a la víctima o adujo desconocer su suerte o paradero; y reclutamientos forzados de civiles (menores o mayores de edad), cuya suerte o paradero el grupo guerrillero negó conocer. Durante la vigencia de la Zona de Distensión o de despeje de El Caguán (1999-2002), se registraron varios casos de desaparición forzada cometidos por las FARC-EP en esa región, de personas consideradas por el grupo guerrillero como “infiltradas”, “indeseables” o afectas a las FF.MM.

6 Esta fue una práctica muy frecuente del grupo “Frente Ricardo Franco”, entre 1984 y 1985.

La inmensa mayoría de las víctimas de desaparición forzada durante el conflicto han sido miembros de la población civil: campesinos, jornaleros, obreros, trabajadores, indígenas, afrodescendientes y estudiantes. Asimismo, miembros y simpatizantes de partidos y movimientos de oposición política, así como miembros y simpatizantes de movimientos u organizaciones sindicales, campesinas, cívico populares, indígenas, afrodescendientes, estudiantiles, culturales y de defensa de derechos humanos, y asociaciones de familiares de víctimas de desaparición forzada. La población civil de los territorios en disputa entre los actores armados y, muy particularmente, de las zonas altamente militarizada o bajo control paramilitar ha sido masivamente víctima de este crimen.

Las lógicas criminales tras las desapariciones forzadas

A lo largo del conflicto armado, la práctica de la desaparición forzada ha tenido varias modalidades o tipologías, en función la evolución y las dinámicas del conflicto armado interno,

de las visiones asumidas por los actores armados, sus concepciones del “enemigo” y los sectores victimizados, así como de sus objetivos estratégicos. Así, la práctica de la desaparición forzada ha obedecido a distintas lógicas criminales – tanto a nivel regional como nacional- de los actores armados y ha tenido modalidades y momentos de intensificación, así como esce-

narios territoriales. De forma esquemática, se pueden identificar los siguientes principales (no únicos) tipos de desaparición forzada registrados en el país durante el conflicto.

Las desapariciones forzadas cometidas en el curso de operaciones militares de contrainsurgencia, en zonas rurales, escenarios de teatros

de operaciones militares o de combates entre los actores armados. Civiles habitantes del área son obligados a servir de guías a las FF.MM para ubicar campamentos o lugares donde se encuentra el grupo guerrillero, y luego son desaparecidos. Este tipo de desaparición forzada se registró a lo largo de todo el conflicto armado. Combatientes de las guerrillas capturados o puestos fuera de combate y que luego son desaparecidos. Esta modalidad igualmente se ha registrado durante todo el conflicto armado, pero en las décadas de 1980 y 1990 parece haber sido practicada con más intensidad. Sin embargo, en varios casos se ha podido establecer que, luego de la desaparición, los ex guerrilleros son luego “reclutados” como “guías” del Ejército o insertados en estructuras paramilitares⁷.

Las desapariciones forzadas como método de eliminación o destrucción del “enemigo”. Son desapariciones forzadas “selectivas”, ejecutadas con “precisión quirúrgica” (Naciones Unidas, 1989, párrafo 125), cometidas por servicios de inteligencia estatal – y en particular del Ejército- contra personas consideradas miembros o auxiliares de los grupos armados insurgentes o catalogadas como “enemigo interno”, esto es, miembros de movimientos políticos de oposición, organizaciones sindicales, sociales, activistas estudiantiles, defensores de derechos humanos, etc. Este tipo de desaparición forzada se dio fundamentalmente – pero no exclusivamente- en escenarios urbanos y en la década de 1980 y 1990, correspondiente a lo que se ha denominado la “guerra sucia”, constituyó un patrón predominante, aunque no único. Estas desapariciones fueron cometidas en el marco de operaciones encubiertas de los servicios de inteligencia estatal, en las que, como se ha podido establecer en numerosos casos, participaron de forma articulada distintos servicios de inteligencia del Ejército, la Armada Nacional, la Policía Nacional y del extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), dentro de una lógica de “división del trabajo” (inteligencia previa, capturada, traslados

“ La práctica de la desaparición forzada ha obedecido a distintas lógicas criminales de los actores armados.

7 Varios casos identificados es el de William de Jesús Contreras Maquillon, miembro del EPL capturado por el Ejército, cuya desaparición forzada será denunciada, y aparecerá bajo el alias de “Zacarías”, en el grupo de paramilitares y militares que perpetró la masacre de las fincas “Honduras” y “La Negra” (Turbo, Antioquia, 4 de marzo de 1988).

etc...) y, generalmente, bajo la dirección de los servicios de inteligencia militar⁸. Si bien inicialmente, los operativos de desaparición forzada eran ejecutados directamente por miembros de inteligencia estatal, progresivamente la ejecución fue encomendada a grupos paramilitares y redes sicariales, a partir de la década de 1980. Se ha podido registrar dos modalidades: una, predominante en los años 1970 y 1980, en la que las desapariciones son de corta duración y las víctimas “reaparecen” (generalmente muertas y torturadas) en sitios públicos⁹, dentro de una lógica de “exhibir” los cadáveres para “enviar un mensaje” y crear terror; y otra, predominante a partir de finales de la década de 1980, en las que las desapariciones forzadas son cometidas sin dejar rastro de la víctima. Se ha podido constatar en varios casos cometidos en Bogotá por la XX Brigada de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército, entre 1986 y 1989, que los cadáveres de las víctimas son abandonados en cercanías a pequeñas aglomeraciones urbanas, para ser luego inhumanas como “NN.N” por los sepultureros locales¹⁰.

La desaparición forzada como arma de conquista y control territorial y social: un método de terror y de eliminación de cualquier resis-

tencia de la población civil, para asegurar el dominio y control de amplios territorios del país por grupos paramilitares, con el apoyo de las FF.MM¹¹. Asimismo, su práctica tuvo también el objetivo de imponer determinadas reglas de conducta o modelos de sociedad, de tal manera que dentro de las víctimas se cuentan aquellas “personas que, o bien no encajan en ese modelo (por ejemplo, personas socialmente marginadas, personas discriminadas en razón de su orientación sexual, mujeres trabajadoras sexuales, entre otros), o bien no acatan las reglas impuestas”¹². Esta práctica tuvo su máxima expresión en los territorios bajo dominio, control o presencia paramilitar, en el período 1991 – 2005, aunque existía en algunas regiones del país desde la década de 1980. Esta modalidad de desaparición forzada estuvo, generalmente, asociada con otras modalidades de graves violaciones de derechos humanos (ejecuciones extrajudiciales, masacres, violencia sexual, desplazamiento forzado), se implementó desde finales de la década de 1980 y se dio fundamentalmente como parte del proceso de expansión del paramilitarismo, como “instrumento” de control territorial y poblacional. En algunas

8 Investigaciones y procesos nacionales o internacionales, han permitido develar la existencia de “grupos especializados” en el seno de los servicios de inteligencia de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional, operando clandestinamente y mediante operaciones encubiertas, dedicados a desaparecer opositores políticos y sociales, defensores de derechos humanos y líderes campesinos y sindicales, así como a miembros de grupos guerrilleros o a personas sospechosas de hacer parte de ellos. Así, mismo han sido reveladora de esta práctica, las declaraciones, entre otros, del sargento de inteligencia militar Bernardo Alfonso Garzón Garzón ante la oficina de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación de fecha 22 de enero de 1991, (expediente disciplinario 022-82262); la queja de 20 de junio de 1990 ante la Procuraduría General de la Nación y declaraciones de 21 de junio de 1990 de Martín Emilio Sánchez Rodríguez ante la Oficina de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación (Expediente disciplinario 0560/90).

9 Son ilustrativos de esa práctica las desapariciones seguidas de ejecuciones extrajudiciales de José Manuel Martínez Quiroz, (25 de septiembre de 1978, Bogotá); Augusto Lara Sánchez (6 de febrero de 1986, Bogotá, su cadáver es hallado el 9 de febrero); Antonio Emilio Hernández Niño (6 de abril de 1986, Bogotá, y su cadáver es hallado el 11 de abril); Jesús María Peña Marín, (abril de 1986, Bucaramanga) Hugo Armando Moreno (19 de noviembre de 1986, Bogotá, su cadáver será encontrado 4 semanas después en Cáqueza, Cundinamarca); Jaime Bermeo Cruz (17 de abril de 1987, Bogotá, y su cadáver encontrado el 21 de abril en Tena, Cundinamarca); María del Pilar Zuluaga y Gerardo Quevedo Cobo (28 de mayo de 1987 en Bogotá y sus cadáveres son encontrados en Curití, Santander el 6 de agosto); Beatriz Elena Monsalve Ceballos y Luz Mila Collantes (11 de agosto de 1988, Bogotá, sus cadáveres fueron encontrados el 13 de agosto). Un ejemplo de esa práctica, es el caso de Nydia Erika Bautista, desaparecida el 30 de agosto de 1987 en Bogotá y cuyo cadáver va a ser hallado, por las confesiones de unos de los miembros de inteligencia que participaron en el crimen, el 26 de julio 1990, en el cementerio de la Inspección de Policía de Guayabetal (hoy municipio), Cundinamarca, junto a otras 16 víctimas más de la XX Brigada.

10 Un ejemplo de esa práctica, es el caso de Nydia Erika Bautista, desaparecida el 30 de agosto de 1987 en Bogotá y cuyo cadáver va a ser hallado, por las confesiones de unos de los miembros de inteligencia que participaron en el crimen, el 26 de julio 1990, en el cementerio de la Inspección de Policía de Guayabetal (hoy municipio), Cundinamarca, junto a otras 16 víctimas más de la XX Brigada.

11 Ver, por ejemplo: Fundación Nydia Erika Bautista - FNEB y Familiares Colombia – Línea Fundadora (s.f.).

12 Ver el Informe de la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y Movimiento Nacional de Crímenes de Estado (s.f.). Bogotá. pág. 256. Ver, entre otros, Centro Nacional de Memoria Histórica (2013, pág. 357 y siguientes).

“La desaparición forzada como parte de la metodología de los mal llamados ‘Falsos positivos’ se desarrolló a partir del año 2006.

regiones - como, por ejemplo, Córdoba, Sucre y Casanare- este proceso de expansión del paramilitarismo significó la consolidación de un verdadero Estado paramilitar o “Estado de las Autodefensas”, como lo calificaron los líderes paramilitares Salvatore Mancuso y Rodrigo Tovar Pupo (alias “Jorge 40”). Igualmente, si bien las desapariciones forzadas individuales siguieron siendo un método utilizado, las desapariciones forzadas colectivas se volvieron cada vez más frecuentes¹³. Muchas veces tuvieron el propósito de castigar a la población, considerada “base” social de

grupos guerrilleros o no afectas a las FF.MM y los grupos paramilitares o por su apoyo a sectores de izquierda o independientes en los procesos electorales¹⁴. Los descubrimientos en años recientes de fosas comunes en numerosas regiones del país -Antioquia, Casanare, Cauca, Córdoba, Magdalena, Meta, Putumayo, Nariño, Norte de Santander,

Santander y Sucre-, con decenas y en algunos casos centenares de cadáveres, son reveladores de la magnitud de esta práctica.

La desaparición forzada como parte de las estrategias de despojo de tierras, y directamente ligada a la desaparición forzada como arma de conquista y control territorial y social por grupos paramilitares. Tenía como objetivo despojar a las víctimas de sus

tierras y otros bienes, como lo constató el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas en 2005¹⁵, respondió lógicas y dinámicas propias del despojo y en ellas participaron otros actores: los gremios y empresas agropecuarias¹⁶. Esta práctica se registró en Meta, Casanare, Vichada, Sucre, Córdoba, Sur de Bolívar, Zona Bananera del Magdalena y el Urabá Antioqueño y Chocoano, entre otras regiones.

La desaparición forzada como parte de la metodología de los mal llamados ‘Falsos positivos’. Esta práctica se desarrolló a partir del año 2006, dentro de una política del Ministerio de Defensa Nacional; su “lógica” obedeció a la “necesidad” de mostrar resultados de la Política de Seguridad Democrática (2002-2010), en términos aumentar el número de “combatientes de grupos ilegales dados de baja en combate”, inspirada en el “body counting”. Este tipo de desaparición forzada es “instrumental” y hace parte de un engranaje de la ejecución extrajudicial de civiles por la Fuerza Pública – y en particular de Ejército-, presentados como “combatientes dados de baja en combate”. Esta práctica se caracterizó por el carácter “fungible” o “aleatorio” de la víctima: no importa quién es, lo determinante es tener una víctima. Las víctimas son generalmente presentadas con supuestos alias de guerra u otros nombres, pero no con su verdadera identidad, con lo cual sus familiares desconocen la suerte y paradero de su ser querido desaparecido.

13 Como, por ejemplo, las masacres de los 19 comerciantes (Madalena medio, octubre de 1987), de Llana Caliente (Santander, mayo de 1988), de Pueblo Bello (Urabá, enero de 1990), de El Aro y La Granja, (Ituango, Antioquia, junio de 1996) del Naya (Cauca, abril de 2001); y de Bahía Portete (Guajira, abril de 2004).

14 Ver, por ejemplo, las masacres de: Trujillo (Trujillo, Riofrio y Bolívar, Valle del Cauca, entre 1986 hasta 1991), en las que fueron desaparecidas forzosamente más de 300 habitantes de la región; Llana Caliente (San Vicente de Chucurí, Santander, mayo de 1988); Segovia (Antioquia, 11 de noviembre de 1988); la vereda La Esperanza (Carmen de Viboral, Antioquia, noviembre de 1996); Mapiripán (Meta, julio de 1997); 16 de mayo (Barrancabermeja Santander, 16 de mayo de 1998); la Gabarra (Norte de Santander, julio de 1999); y El Salado (Bolívar, febrero de 2000).

15 Ver el *Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias – Adición: Misión a Colombia*, E/CN.4/2006/56/Add.1 de 17 de enero de 2006, párrs. 56 y 59. Ver igualmente: Observatorio en DH y DIH de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (2012).

16 Así, por ejemplo, resulta ilustrativo de esta modalidad, el caso de la comunidad de Blanquicet: luego la desaparición forzada y asesinato de varios de sus miembros por los paramilitares, testaferros de empresas y latifundistas llegaron a la comunidad comprando las tierras abandonadas a muy bajo precio. El ex comandante paramilitar Ever Veloza, alias “HH”, en su versión libre ante Justicia y Paz, de 11 de febrero de 2009, declararía al respecto: “En manos de quien están esas tierras ahora? De los mismos empresarios y bananeros que con sangre han logrado mantener su emporio económico en la región de Urabá”. “Entre las empresas y personas que se beneficiaron con el despojo de tierras de la comunidad de Blanquicet, y que hoy día son dueñas de estas, se encuentran las siguientes: *Las Guacamayas Ltda.*; *la Sociedad Gómez Estrada & Cia Sociedad en Comandita*211; *La Fe Sierra y Cia S.C.A.*; José Vicente Cantero Ibáñez; y Wilmer Romero.” (Comisión Colombiana de Juristas, 2010, p. 191).

Las víctimas son capturadas o “reclutadas” bajo engaños o promesas de trabajo, para luego ser desaparecidas y posteriormente ejecutadas extrajudicialmente. Esta práctica implicó el desarrollo de sofisticadas estructuras, redes y metodologías para la comisión de los crímenes, algunas de las cuales han sido descritas con precisión por el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, de las Naciones Unidas (2010). Si bien, la característica dominante es que todo el operativo criminal era ejecutado por agentes del Estado, se desarrolló paralelamente un sistema en algunas regiones, en el que grupos paramilitares, a solicitud de oficiales del Ejército, procedían a las desapariciones y asesinatos para luego entregar las víctimas a las unidades militares, para que estas pudieran revindicar la baja en combate de supuestos combatientes¹⁷.

La desaparición forzada como método de investigación criminal. Esta práctica fue empleada como un “método” de investigación, sobre todo por la Policía Nacional y el DAS. Su propósito no era el de reunir información o inteligencia para “golpear” el “enemigo interno”, sino de “combatir” la delincuencia común. Esta práctica se registró fundamentalmente- pero no exclusivamente- durante las décadas de 1970 y 1980, y ha sido muy poco documentada.

La desaparición forzada: una práctica criminal durante todo el conflicto armado

Si bien en el imaginario colectivo se consideró que la primera desaparición forzada fue la de Omaira Montoya Henao, el 9 de septiembre de 1977 en Barranquilla, por miembros del “F-2” del Departamento de Policía Atlántico y miembros de inteligencia militar de la II Brigada del Ejército, la práctica de la desaparición forzada ya era una realidad. Según la Base de Datos del OCM/CNMH, ya desde 1958 se registraron varias desapariciones forzadas, y

entre ese año y 1977, se registraron 164 personas desaparecidas forzosamente¹⁸. En efecto, durante la década de 1970, en numerosas regiones del país – como el Magdalena medio, Urabá, el Meta y el Caquetá- fueron escenarios de cruentos operativos militares durante los cuales fueron desaparecidos numerosos campesinos. Si bien, numerosos casos de desaparición forzada se registran desde los años 60s, a partir de la década de 1980, este crimen fue practicado de forma masiva y sistemática.

Como lo planteó el propio Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), “no cabe duda que la dinámica de la desaparición forzada está fuertemente asociada a la evolución del conflicto armado” (p. 2). En ese orden de ideas, una periodización de la desaparición forzada (o mejor, de las prácticas de desaparición forzada) durante el conflicto armado interno que vivió el país entre 1958 y 2016, debe estructurarse sobre otros elementos o variables fundamentales, como la evolución, transformaciones y dinámicas del conflicto armado y de la violencia socio-política; los objetivos estratégicos, métodos de guerra y estrategias desarrollados por los actores armados; los cambios en el Estado; las dinámicas sociales y políticas; la especificidad de la desaparición forzada y sus distintas tipologías y patrones, su desarrollo y evolución temporo-espacial, así como su relación con otras graves violaciones de derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Ciertamente, la magnitud y temporalidad de las cifras de los casos desaparición forzada es un elemento para una periodización, pero en sí y por sí misma no puede ser el elemento estructurante.

La práctica de la desaparición forzada empieza a emerger en el periodo 1958–1964. Se han documentado 163 casos cometidos durante esos años, esencialmente en zonas rurales de once departamentos. Esas desapariciones fueron cometidas en el marco de operaciones militares contrainsurgentes, pero también se

¹⁷ Así, por ejemplo, lo constató el Juez 94 de Instrucción Penal Militar, Capitán Alexander Cortés Cárdenas, en más de 40 casos cometidos en Urabá, entre 2007 y 2008. Igualmente, el Juzgado Sexto Especializado de Bogotá constató esta práctica en numerosos casos de “falsos positivos” del Batallón La Popa, comandado por el Coronel Publio Hernán Mejía, en Valledupar entre los años 2002 y 2004.

¹⁸ Base de datos sobre desaparición forzada. Disponible en: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/bases-de-datos/>

“En el contexto de la llamada “guerra sucia” (1982-1990) y progresiva expansión del paramilitarismo tiene lugar un proceso de “generalización de la desaparición forzada”.

registraron casos de desaparición “selectiva” en zonas de influencia del Partido Comunista Colombiano. Durante el periodo 1965-1981, con la adopción oficial de la “Doctrina de Seguridad Nacional” por las FF.MM

– con su categoría de “enemigo interno” y su política de creación e impulso de estructuras paramilitares-, la desaparición forzada se convertirá en una práctica del arsenal contrainsurgente. Manuales del Ejército, como el de la “La Guerra Moderna” o el *Manual de Inteligencia de Combate (M.I.C.) – EJC 2-3*¹⁹ de 1978, contemplan la desaparición forzada – sin nombrarla expresamente- como método de lucha contrainsurgente. Durante ese periodo aumenta signifi-

cativamente el número de casos: se registran casos en 27 departamentos (en su mayoría en pueblos y zonas rurales de los departamentos de Antioquia, Caquetá, Huila, Santander y Tolima). Asimismo, la práctica de la desaparición forzada irrumpió en capitales departamentales, como Cali y Popayán, y Bogotá.

Instrucciones para desaparecer, torturar y ejecutar

“[...] es necesario que él [el ‘terrorista’] sepa que al ser tomado prisionero no será tratado como un criminal ordinario ni como un prisionero hecho sobre el campo de batalla. [...] En realidad, lo que buscan las fuerzas del orden que lo han arrestado, no es castigar un crimen [...] sino la destrucción del ejército adversario o su rendición. [...] Se le pedirá poca precisión sobre los atentados que él haya podido cometer, y que son ya del pasado, sin interés inmediato, pero sin informaciones precisas

sobre su organización. [...] En este interrogatorio no irá asistido por un abogado. Si da sin dificultad las informaciones pedidas, inmediatamente terminará el interrogatorio; si no, especialistas deberán por todos los medios arrancarle el secreto. El deberá entonces como el soldado, afrontar los sufrimientos y seguramente la muerte que pudo evitar hasta ahora”. (“La Guerra Moderna”, manual publicado en 1963 por el Ejército Nacional)²⁰.

Durante este periodo dos tipos de desaparición forzada constituyen los patrones predominantes: i) la desaparición forzada en zonas rurales de pobladores, campesinos e indígenas en zonas de operaciones contrainsurgentes de las Fuerzas militares²¹; y ii) la desaparición forzada “selectiva”, en zonas urbanas, en el marco de operaciones encubiertas de servicios de inteligencia del Ejército y de la Policía Nacional, de personas consideradas “enemigos internos”.

En el contexto de la llamada “guerra sucia” (1982-1990) y progresiva expansión del paramilitarismo tiene lugar un proceso de “generalización de la desaparición forzada [...] se pasa de 269 desapariciones en 1982 a cinco veces más en 1990 con 1.388 casos” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016, p. 103). La Asociación de Familiares de Detenido-Desaparecidos (ASFADDES, 2003, p. 28) ha caracterizado este periodo de institucionalización de las desapariciones forzadas.

El manual *Conozcamos a nuestro enemigo* (Escuela Militar de Cadetes, 1985)²² del Ejército, de 1985, identifica dentro de la lista de “enemigos” a destruir o neutralizar, entre otros, al Partido Comunista, la Juventud Comunista, la Unión Patriótica, la Confederación Sindical de Trabajadores (CSTC), el Comité de Unidad del Sindicalismo Independiente (CUSI-), la Unión Nacional de Estudiantes de Secundaria, la Unión Nacio-

¹⁹ Adoptado por Disposición No. 000029 de 14 de septiembre de 1978 del Comandante del Ejército Nacional.

²⁰ Trinquier (1963, pp. 28 y 29).

²¹ Esta modalidad sería constatada, entre otros, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (*Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Colombia*, documento OEA/Ser.L/V/II.53, doc. 22, de 30 junio de 1981, Capítulo VII “Operaciones militares en zonas rurales”)

²² El texto está disponible en la Biblioteca Central de las Fuerzas Militares “Tomás Rueda Vargas”, ubicada en la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”.

nal de Estudiantes Universitarios, la Unión Nacional de Estudiantes de Colombia y la Federación Juvenil Obrera, la Organización Nacional de Indígenas (ONIC), el Comité Regional Indígena del Cauca (CRIC), la Asociación Nacional de Trabajadores Agrícolas (ANTAS), la Federación Nacional Sindical Agraria (FENSA), la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), la Central Nacional Provienda, el Comité Permanente de Derechos Humanos, la Asociación de Juristas Demócratas, la Asociación Colombiana de Juristas Laborales y el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (FSCPP).

La práctica de la desaparición forzada registra un aumento vertiginoso, se registran cada vez más casos colectivos y son cada vez más asociadas con otras graves violaciones de derechos humanos, por ejemplo, masacres y desplazamiento forzado de población. Tres tipos de desaparición forzada serán los patrones dominantes: la desaparición forzada como arma para destruir al “enemigo interno”, fundamentalmente como parte de la llamada “guerra sucia”, implementada por las Fuerzas Militares y los grupos paramilitares; las desapariciones forzadas cometidas en el marco de operaciones militares contrainsurgentes, con participación cada vez más creciente de grupos paramilitares; y la desaparición forzada como instrumento de conquista territorial y de control de población por los grupos paramilitares en sus zonas de influencia, con el apoyo del Ejército, la Policía Nacional y el DAS. Durante este período, se empieza a registrar una nueva modalidad: el recurso a la desaparición para encubrir las ejecuciones extrajudiciales. Como se ha podido constatar, desde finales de la década de 1980 y de forma generalizada en la década de 1990, en diferentes regiones, grupos paramilitares recibieron directrices de sus mandos e, incluso, de oficiales del Ejército²³ para ello.

“[L]a intención de desaparecer los cuerpos obedecía a una directriz de la Organización paramilitar, bajo las prácticas de ocultar los cuerpos de la víctima con la intención de no dejar evidencia de la ocurrencia de la conducta delictiva desarrollada después de cometido el homicidio, lo que permitió impedir que se visibilizara el delito y que los índices de criminalidad no develaran los planes criminales de la organización paramilitar, situación que fue coonestada de parte de algunas unidades de la Fuerza pública en las zonas de mayor impacto” (Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá)²⁴.

En el periodo 1991-2005, las desapariciones forzadas van a aumentar vertiginosamente. Según el CNMH, entre 1996 y 2005 se registran 32.249 personas desaparecidas forzosamente y su práctica “se inscribe en una tendencia general de escalamiento de las masacres, los asesinatos colectivos y los secuestros” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016, p. 127).

La adopción e implementación de nuevas estrategias y planes estatales del Estado para hacer frente al conflicto armado, que implicarán reformas estructurales y operacionales en las FF.MM²⁵, la intensificación del conflicto armado interno y la expansión y consolidación territorial del paramilitarismo y el surgimiento del “Estado de las Autodefensas” en varias regiones del país fueron los principales factores de crecimiento vertiginoso de la práctica de la desaparición forzada. Durante ese periodo, los grupos paramilitares establecen verdaderos “cuarteles generales” permanentes y “escuelas” de formación e instrucción, resguardados por unidades de las FF.MM, donde son “llevadas” numerosas personas que serán torturadas y desaparecidas. Asimismo, varios grupos paramilitares empiezan a recurrir a un nuevo método para borrar cualquier huella de existencia de los desaparecidos: los hornos crematorios. El jefe paramilitar Éver Veloza García, alias “HH”²⁶, declaró que

23 Ver, por ejemplo: para el Magdalena medio, la Ampliación de indagatoria de Alonso de Jesús Baquero Agudelo de 28 de noviembre de 1995, Proceso Radicado No. 4239; y para Córdoba y Sucre, Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, Sentencia de 31 de octubre de 2014, Radicación: 11001600253200680008 N.I.1821.

24 Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, Sentencia de 31 de octubre de 2014, Radicación: 11001600253200680008 N.I.1821.

25 La *Estrategia Nacional contra la Violencia* en 1991 por el Gobierno de Cesar Gaviria; en 1999, el llamado *Plan Colombia*, por el Gobierno de Andrés Pastrana; y, en 2003, la *Política de Seguridad Democrática*, por el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

26 Ex jefe paramilitar de los bloques Calima y Bananero.

los restos de las personas que desaparecían y asesinaban eran incinerados hasta que no quedase rastro alguno de los cuerpos, por orden de militares, como el General Rito Alejo del Río²⁷.

“[É]l [José Miguel Narváez Martínez, entonces profesor de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército] nos puso a tomar nota a los que habíamos en ese curso que eran por ahí 50 o 60 personas, de a quienes había que matar, así lo decía crudamente, cuáles ONG había que atacar y nos dio direcciones, nos dio nombres y demás (...) [L]a lista fue grandísima.”: Freddy Rendón Herrera, alias “el Alemán”²⁸

Durante este periodo, en varias regiones y en particular en las que se ha consolidado el control territorial del paramilitarismo, se registran los picos más altos de desaparición forzada. Así, por ejemplo, en Sucre los años con mayor número de casos de desaparición forzada (945) fueron 1995-1997, que corresponden a la hegemonía paramilitar en el departamento, en 25 de los 26 municipios (Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y Movimiento Nacional de Crimenales de Estado, s.f., p. 65). En Casanare, región dominada por el grupo paramilitar “los Buitragueños” y el “Bloque Centauros” de las AUC, de los 1.150 casos de desaparición forzada registrados por el OCM/CNMH, 795 (el 69.1%) ocurrieron entre los años 2002 y 2005. En este periodo, la desaparición forzada como arma de control territorial y de población por los grupos paramilitares, con la anuencia y apoyo de las FF.MM, cuerpos de seguridad estatal, autoridades locales y elites regionales, es

el patrón dominante. Las víctimas son en su gran mayoría campesinos y pobladores de zonas rurales. La desaparición forzada, asociada a masacres y ejecuciones extrajudiciales, no sólo está orientada a garantizar el control del territorio y de la población, mediante el terror, sino también al despojo de tierras. No obstante, las desapariciones forzadas cometidas en el marco de operaciones militares de contrainsurgencia, así como aquellas, de carácter “selectivo”, de eliminación del “enemigo” siguieron siendo durante este periodo una constante.

Durante el periodo 2006-2012, aunque se registró un ligero decrecimiento de los casos de desaparición forzada en relación con el periodo anterior, las cifras son altas y muchas de las desapariciones forzadas son colectivas. La profundización de la *Política de Seguridad Democrática*, la implementación operaciones contrainsurgentes de gran envergadura, la intensificación de los ataques contra defensores de derechos humanos y líderes sociales, y sobre todo la política de las FF.MM del “body counting” y de los mal llamados “falsos positivos” serán los principales factores que estarán al origen de las desapariciones forzadas.

La práctica de ejecuciones extrajudiciales de civiles por efectivos militares, que luego son presentados públicamente por el Ejército como “guerrilleros dados de baja en combate”, no era nueva²⁹. Pero a partir del año 2005, en el marco de la *Política de Seguridad Democrática*, el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez adoptó una serie de normas e

27 Versión libre del postulado Éver Veloza García, alias “HH”, rendida los días 29, 30 y 31 de octubre de 2007 en la ciudad de Medellín.

28 Declaración rendida por Freddy Rendón Herrera, el 11 de agosto de 2009, ante la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación.

29 Ver, entre otros: *Informe del Relator Especial encargado de la cuestión de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Sr. Bacre Waly Ndiaye, presentado en cumplimiento de la resolución 1992/72 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1993/46, de 28 de diciembre de 1992; *Informe conjunto del Relator Especial encargado de la cuestión de la tortura*, Sr. Nigel S. Rodley, y del *Relator Especial encargado de la cuestión de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Sr. Bacre Waly Ndiaye, presentado en cumplimiento de las resoluciones 1994/37 y 1993/82 de la Comisión de Derechos Humanos - Visita de los Relatores Especiales a la República de Colombia del 17 al 26 de octubre de 1994, E/CN.4/1995/111, de 16 de enero de 1995; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.84 Doc. 39 rev. de 14 octubre 1993, *Tercer Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102 Doc. 9 rev. 1 de 26 febrero 1999, Informe N° 23/93, *Caso 10.456* - Irma Vera Peña; Informe No. 15/95, *Caso 11.010*, Hildegard María Feldman, Informe N° 61/99, *Caso 11.519* - José Félix Fuentes Guerrero y otros, Informe N° 35/00, *Caso 11.020*, Los Uvos, Colombia, e Informe N° 62/01, *Caso 11.654*, Masacre de Riofrío, Colombia.; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 6 de diciembre de 2001, *Caso Las Palmeras Vs. Colombia*, Serie C No. 90; y Comité de Derechos Humanos, Dictamen de 24 de octubre de 2002, *Caso José Antonio Coronel et al c. Colombia*, Comunicación No. 778/1997; y Procuraduría General de la Nación, *II Informe sobre Derechos Humanos*, Bogotá 1993 y *III Informe sobre Derechos Humanos*, 1994

instructivos³⁰, que van a incrementar vertiginosamente la práctica de las desapariciones forzadas seguidas de ejecuciones extrajudiciales de civiles por las Fuerzas Militares y, en menor medida, por la Policía Nacional, basada en una lógica de “mostrar resultados” cuantitativos en términos del número de “combatientes dados de baja”. Así, se promovieron una serie de incentivos de distinta naturaleza para las tropas militares, y en particular el otorgamiento de bonificaciones, primas económicas y otras clases de beneficios (días de descanso, etc...) por cada “combatiente dado de baja”. Ello alentó la desaparición forzada y ejecución extrajudicial de miles de civiles por miembros de las Fuerzas Militares para así obtener beneficios y bonificaciones. Asimismo, se desarrollaron estructuras y redes dentro del Ejército, para reclutar a las futuras víctimas³¹.

En numerosas regiones, como en Urabá y Cesar, los grupos paramilitares se encargan de proveer las víctimas a los militares. Las víctimas de esta “nueva modalidad” de desaparición forzada seguida de ejecución extrajudicial han sido en su inmensa mayoría hombres jóvenes, en su mayoría campesinos, habitantes de zonas rurales o que provenían de familias de escasos recursos económicos, o que se encontraban desempleados, así como personas indigentes o marginadas socialmente³². Pero a diferencia de las ejecuciones de civiles de los años anteriores— cuando no, décadas-, las víctimas de la práctica de los falsos positivos son “fungibles” o “aleatorias”. La casi totalidad de esas ejecuciones extrajudiciales fueron precedidas por la desaparición forzada de las víctimas. En una gran mayoría de casos, las víctimas fueron presentadas públicamente o reportadas por las FF.MM con otros nombres o alias. En la gran mayoría de los casos, las víctimas fueron inhumadas como N.N. en sitios distintos, cuando

no remotos, del lugar de su residencia y/o captura. Los familiares desconocen la suerte de su ser querido victimizado, incluso el hecho de que haya sido ejecutado extrajudicialmente. Con esa práctica, bautizada con el nombre de los “Falsos Positivos”, emergió una nueva modalidad de desaparición forzada de manera sistemática y a gran escala. La Jurisdicción Especial para la Paz ha documentado 6.402 civiles asesinados entre 2002 y 2008 y presentados por la Fuerza Pública como muertos en combate³³. Pero investigaciones académicas han documentado alrededor de 10.000 casos de mal llamados “Falsos Positivos”, cometidos entre el 2002 y el 2010 (Rojas y Benavides, 2017). Esta práctica ha sido considerada por la Fiscalía de la Corte Penal Internacional de equivalente “a un ataque generalizado y sistemático contra la población civil”³⁴ o, en otros términos, un crimen de lesa humanidad.

Durante este período, los patrones dominantes fueron las desapariciones forzadas como parte de la “metodología” de los “falsos positivos”; las desapariciones forzadas en teatros de operaciones militares de contrainsurgencia; las desapariciones forzadas “selectivas” de “eliminación” del “enemigo interno”; las desapariciones forzadas de control territorial, en las zonas de presencia de los grupos paramilitares no desmovilizados; y las desapariciones forzadas como instrumento de consolidación del despojo de tierras.

Durante el período 2013-2016, la práctica de las desapariciones forzadas va a decrecer sensiblemente y estará determinada por diferentes hechos y dinámicas, por ejemplo, las negociaciones y el proceso de paz del Estado con las FARC-EP, la polarización política en torno a una solución política del conflicto armado, la intensificación de las acciones criminales de las estructuras paramilitares y un crecimiento de los ataques contra las organizaciones sociales y po-

30 Así, cabe citar: la Directiva No. 29 (de carácter reservado) de 17 de noviembre de 2005, expedida por el Ministro de Defensa Nacional; el Decreto No. 1400 de 5 de mayo de 2006, “Por el cual se crea la Bonificación por Operaciones de Importancia Nacional (Boina)”; la Directiva No. 300-28 de 2007 del Ministerio de Defensa Nacional; y la Directiva No. 10 de 2007 del Ministerio de Defensa Nacional.

31 *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston – Adición: Misión a Colombia, A/HRC/14/24/Add.2*, de 31 de marzo de 2010.

32 Ver, entre otros, Banco de Datos del Cinep-ppp (2009).

33 Auto No. 033 del 12 de febrero de 2021.

34 Office of the Prosecutor of the International Criminal Court, *Situation of Colombia, Interim Report – November 2012*, párrafo 110 (Original en inglés, traducción libre).

líticas de oposición. Según el Programa Somos Defensores, en 2012, fueron asesinados 69 defensores de derechos humanos y líderes sociales y cinco fueron desaparecidos; en 2013, fueron asesinados 78 y un desaparecido; en 2014, fueron asesinados 55 y un desaparecido; y en 2015, fueron asesinados 63 y tres desaparecidos. Para 2016, el Programa Somos Defensores constató que “se dispararon los asesinatos contra miembros del movimiento social, activistas y líderes sociales así como defensores y defensoras de derechos humanos”, con 80 asesinatos³⁵.

Según la base de datos del Observatorio de Restitución de Tierras y Propiedad Agraria, entre 2013 y 2016 fueron asesinados 176 líderes campesinos y diez desaparecidos forzosamente, una gran mayoría de ellos asociados a procesos y dinámicas de restitución de tierras. La mayoría de esos crímenes serían atribuidos a grupos paramilitares y, en el caso de las ejecuciones extrajudiciales, un número significativo a la Fuerza Pública. Entre abril

de 2012 y enero de 2014, 29 líderes y activistas de Marcha Patriótica fueron víctimas de asesinatos selectivos, en diferentes zonas del país, y cinco fueron desaparecidos forzosamente. Entre 2013 y 2016, según la base de datos de la CEV, se registraron 1.385 casos de desaparición forzada, en 26 departamentos y en Bogotá. La región pacífica, el sur del país y Antioquia fueron las zonas donde más se registraron casos. En 2014, se registraron más casos (644) en relación con los demás años del periodo (401 casos en 2013; 297 en 2015; y 42 en 2016). Según, la misma base de datos, la gran mayoría de ellos habrían sido cometidos por grupos paramilitares. Durante este periodo, los patrones dominantes son: las desapariciones forzadas en teatros de operaciones militares de contrainsurgencia; las desapariciones forzadas “selectivas” de “eliminación” del “enemigo interno”; y las desapariciones forzadas vinculadas a la consolidación del despojo de tierras.■

Referencias

ASFADDES (2003). “Veinte años de Historia y Lucha. ASFADDES con todo el derecho”. Colombia.

Banco de Datos del Cinep-ppp (2009). Informe Especial: Primer Semestre de 2009: De los ‘Falsos Positivos’ a la Intolerancia Social y las Amenazas Colectivas”. Bogotá: Cinep-PPP.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). Desaparición forzada, tomo II: Huellas y rostros de la desaparición forzada (1970-2010). Bogotá: Imprenta Nacional.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2016). Hasta encontrarlos. El drama de la desaparición forzada en Colombia, Bogotá. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Comisión Colombiana de Juristas (2010). Colombia: La metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares. Segundo informe de balance sobre la aplicación de la ley 975 de 2005. Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda.

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” (1985). Conozcamos a nuestro enemigo. Oficina

de Relaciones Públicas. Bogotá: Editorial Blanco.

Fiscalía General de la Nación (2010). Informe Audiencia Pública Rendición de Cuentas, 2009 – 2010. Bogotá.

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y Movimiento Nacional de Crímenes de Estado (s.f.). Exhumando Justicia y Verdad - Informe sobre desaparición forzada en Sucre entre 1988 y 2008, Presentado al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Bogotá.

Fundación Nydia Erika Bautista - FNEB y Familiares Colombia – Línea Fundadora (s.f.), Informe para la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad - Desapariciones forzadas en Recetor y Chámeza: El exterminio masivo de una comunidad campesina.

Naciones Unidas (1989). Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias – Adición: Colombia, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1989/18/Add.1.

Naciones Unidas (2010). Informe del Relator Especial sobre las ejecu-

ciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston – Adición: Misión a Colombia, A/HRC/14/24/Add.2. 31 de marzo.

Observatorio en DH y DIH de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (2012). Desapariciones forzadas en Colombia- En búsqueda de la justicia. Documento de trabajo Número 6.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2016). Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – Adición: Situación de los derechos humanos en Colombia. A/HRC/31/3/Add.2. 15 de marzo.

Rojas Bolaños, Omar Eduardo y Benavides Silva, Fabián Leonardo (2017). Ejecuciones extrajudiciales en Colombia, 2002-2010. Obediencia a ciegas en campos de batalla ficticios. Bogotá: Universidad Santo Tomás.

Trinquier, Rogier (1963). La Guerra Moderna, Ejército de Colombia, Biblioteca del Ejército, Volumen No. 12, Librería del Ejército.

³⁵ Informes Anuales 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, del *Sistema de Información de Agresiones contra Defensores de Derechos Humanos (SIADDDH)* del Programa Somos Defensores.

Internacional

Alejandro M. Schneider
José Vicente Tavares dos Santos,
André Marengo
Leandro Morgenfeld

Chile en la coyuntura actual

Alejandro M. Schneider

Doctor en Historia,
Universidad de
Buenos Aires,
Universidad Nacional
de La Plata

Durante los meses de octubre y noviembre de 2019, la república de Chile se encontró envuelta en una inmensa e histórica protesta ciudadana que conmovió los cimientos del pacto de dominación iniciado con la dictadura de Augusto Pinochet en septiembre de 1973. Producto de esa situación, el país andino se encuentra en la actualidad atravesando un escenario político novedoso. Por un lado, en estos momentos se acaban de cumplir cien días de la presidencia de Gabriel Boric, un ex líder estudiantil, representante de una coalición de centroizquierda. Por el otro, se encuentra pensando y discutiendo una nueva constitución nacional en el marco de una expectante convención constituyente. El propósito de este artículo es analizar cómo se llegó a esta particular circunstancia a la vez que se busca comprender algunas características tanto del gobierno actual chileno como los debates que se plantearon en el seno de la mencionada asamblea convencional.

La revuelta social y política de 2019

A diferencia de otros países del continente, como Bolivia, Ecuador, Venezuela y Argentina, que iniciaron el nuevo milenio con una aguda crisis económica, con la caída de presidentes, revueltas y enfrentamientos callejeros y el ascenso de los denominados gobiernos “progresistas” o “pos neoliberales”, Chile experimentó en las últimas tres décadas una relativa y aparente estabilidad gubernamental. La transición inaugurada con el democristiano Patricio Aylwin en 1990, sobre la base de la constitución redactada en 1980, fue considerada como un modelo a seguir tanto por la firmeza y continuidad institucional (avalada por todos los partidos políticos del parlamento) como por los mercados y el capital financiero.

De ese modo, se produjo un extenso ciclo gubernamental en donde los actores políticos aceptaron convivir sin resolver problemas fundamentales de la convivencia ciudadana. Así, temas tales como el papel del Estado en la regulación de determinadas acciones del ámbito privado, el reconocimiento de derechos para los pueblos nativos, el rol de las fuerzas armadas y las agencias de seguridad, la posibilidad de mejorar el acceso a la vivienda, la salud y la educación pública, entre otras cuestiones, fueron asuntos que estuvieron ausentes durante tres décadas.

En otros términos, la gobernabilidad estuvo signada por el marco institucional electoral definido por el extinto régimen de facto. Esto condujo a que los agrupamientos políticos conformaran coaliciones partidarias para competir en los comicios legislativos y presidenciales. De esta manera, se establecieron dos grandes alianzas electorales: por un lado, hubo un acuerdo entre la Unión Demócrata Independiente (UDI) y la Renovación Nacional (RN) formando un entramado de centroderecha y, por el otro, se constituyó la Concertación de Partidos por la Democracia (Concertación) —con una tenue orientación de centroizquierda— fundamentalmente integrada por la Democracia Cristiana (DC), el Partido Socialista (PS), el Partido Radical Socialdemócrata (PRSD) y el Partido por la Democracia (PPD), entre otros grupos.

Sin embargo, pese a la alternancia presidencial y a la aparente estabilidad institucional, el modelo gestado de transición pactada por la dictadura militar se fue agotando. Aunque hubo una serie de cambios parciales en la Carta Magna chilena desde los años noventa, algunas cuestiones esenciales no se modificaron a favor de las grandes mayorías. Claramente, y en forma molecular, comenzaron a expresarse graves signos de disconformidad. De esta manera, en el año 2006, los jóvenes



El 11 de marzo de 2022 inició su gestión presidencial este joven universitario, líder del movimiento estudiantil de la década pasada.

estudiantes de escuelas secundarias iniciaron una importante rebelión (conocida como la revolución de los Pingüinos) contra el gobierno de Michelle Bachelet en demanda de una mejora en la educación y en respuesta al imperante sistema privado de enseñanza. Un lustro más tarde, en 2011, las movilizaciones por estos temas se profundizaron; a los alumnos de nivel medio se le sumaron los estudiantes universitarios. En esta última oportunidad, los reclamos se dirigieron contra el presidente Sebastián Piñera quien tampoco modificó el sistema educativo originado bajo el régimen pretoriano de Pinochet.

En forma paralela al reclamo estudiantil, la clase obrera lentamente comenzó a dar pelea por mejoras en su calidad de vida; sobre todo, efectuaron importantes medidas de fuerza los trabajadores de los sectores estratégicos de la economía exportadora: en las minas, los bosques y las salmoneras. Cabe subrayar que gran parte de esos paros fueron protago-

nizados por asalariados precarizados (o sea, con contratos transitorios) y que recurrieron a fuertes acciones de enfrentamiento contra empresarios y fuerzas de seguridad por medio de piquetes, cortes de ruta y ocupación de los lugares de trabajo. A eso se suma, que en esos años comenzaron a efectuarse algunas huelgas nacionales de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) en rechazo a las reformas laborales impulsadas por Bachelet.

En ese sentido, todos esos antecedentes y luchas terminaron lentamente de sintetizarse en las jornadas de protesta de 2019. Al igual de lo que estaba sucediendo en Ecuador y luego proseguiría en Colombia (con el paro nacional del 21 de noviembre), en Chile hubo un importante sector de la población que salió a las calles de Santiago a reclamar. Las demandas se iniciaron en la primera semana de octubre cuando se conoció un nuevo aumento de las tarifas del metro y del sistema de buses, convirtiéndose en el medio de transporte

urbano más costoso de América Latina. Ante ese incremento en las tarifas y frente a otros abusos económicos, un grupo de estudiantes se auto convocó por medio de diferentes redes sociales para concentrarse en algunas estaciones de metro con la intención de viajar sin pagar. A los pocos días, el malestar se generalizó, más personas se sumaron a las acciones. Frente a ello, el presidente Piñera invocando la ley de Seguridad del Estado, en la jornada del día 18, decidió suspender el servicio de transporte, paralizando la movilidad de miles de trabajadores a la salida de sus lugares de empleo mientras convalidaba la brutal represión encabezada por los carabineros.

En ese escenario se agudizó y se masificó la protesta. Al calor del sonido de las cacerolas, se ocuparon las calles y las plazas, se abrieron barricadas, se asaltaron centros comerciales, bancos, farmacias y supermercados, entre otros negocios. Además, se incendiaron

numerosas estaciones del metro, una docena de buses y el edificio de la empresa prestadora del servicio eléctrico. Pasada la medianoche, el primer mandatario declaró el Estado de Emergencia, disponiendo que los militares salieran a las calles. En Santiago, el epicentro de la protesta fue la ex Plaza Italia,

rebautizada como plaza de la Dignidad; sin embargo, el estallido se expandió a lo largo de todo el país. A pesar del toque de queda dispuesto en diferentes regiones y ciudades del territorio, la población no se atemorizó, prosiguieron los encontronazos entre carabineros y manifestantes, la formación de parapetos y el ataque con piedras a inmuebles representativos del gran capital y a edificios gubernamentales.

Durante las siguientes jornadas, cientos de miles de manifestantes se sumaron a la protesta. Numerosos establecimientos públicos cerraron sus puertas, prácticamente el sistema de transporte dejó de funcionar, hubo problemas de abastecimiento en los mercados y

en las bocas de expendio de combustible. A los reclamos originales, se le sumaron las reivindicaciones históricas del pueblo mapuche, la grave crisis educativa y los problemas en la atención sanitaria. De ahí que, rápidamente en el contexto de la represión, las demandas tuvieron un contenido político exigiendo la renuncia del presidente y la convocatoria a una Asamblea Constituyente para que se anule la constitución de 1980 y se la reemplace por otra más inclusiva. De esta manera, entre el 25 de octubre y el 12 de noviembre, se produjo el pico más alto de la lucha cuando millones de trabajadores se movilizaron y pararon sus labores en una huelga general. Tras estos últimos acontecimientos, los representantes del congreso nacional y el poder ejecutivo acordaron el 15 de noviembre iniciar un proceso constituyente para canalizar el conflicto social. Fue claro que las distintas fuerzas políticas dominantes comprendieron que una de las graves dificultades que tenía el país era su Carta Magna y que ésta ya no era aceptada como norma fundamental que regula los vínculos entre el Estado y la ciudadanía.

Detrás quedó la organizada y sistemática violación a los derechos humanos por medio de persecuciones, secuestros, torturas, abusos sexuales, disparos a los ojos y asesinatos a mansalva, entre otros actos de crueldad. De acuerdo con el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (INDH), organismo oficial encargado de analizar las cifras de la represión, entre el 17 de octubre y el 30 de noviembre, se constataron veintiséis víctimas fatales, once mil heridos, más de quinientas detenidos torturados por carabineros, policías y miembros de fuerzas armadas y más de ocho mil personas encarceladas.

Si bien esta revuelta ciudadana, social y democrática con una notable carga política fue la más importante desde la caída de la dictadura, la matriz institucional impuesta por el régimen castrense siguió estando vigente. Así, el 25 de octubre de 2020 se celebró un plebiscito constituyente, con una alta participación popular y un amplio triunfo del “Apruebo”, que habilitó la redacción de una

“ El 25 de octubre de 2020 se celebró un plebiscito constituyente, con una alta participación popular.

nueva Carta Magna. Sin embargo, la convención constitucional mantuvo el poder a todas las instituciones, tanto el congreso, el poder judicial como las fuerzas armadas y de seguridad. Por ende, no fue instaurada como una convención constituyente soberana donde se podrían discutir temas y cuestiones más profundas; fue un hecho evidente que, los firmantes del pacto del 15 de noviembre de 2019, más allá de efectuar algunos maquillajes, buscaron preservar a la elite política y al *establishment*.

De ahí en más se abrieron dos grandes instancias institucionales que cruzaron el espacio político en estos últimos años: la presidencia de Boric y el funcionamiento de la convención constitucional.

Un presidente institucionalista

En el marco de la crisis abierta en el 2019, dos años más tarde se produjo la elección presidencial que permitió el triunfo de Gabriel Boric al frente de una coalición de centroizquierda denominada “Apruebo Dignidad”, integrada por el Frente Amplio, el Partido Comunista, entre otras fuerzas políticas menores. Cabe subrayar que, en unos comicios expectantes, esta alianza derrotó en una segunda vuelta (el 19 de diciembre de 2021) al candidato de extrema derecha José Antonio Kast a la cabeza de “Chile Vamos” (una asociación de la Unión Demócrata Independiente, Renovación Nacional, entre otros partidos) quien había ganado en la primera instancia electoral. En los hechos, con los resultados de esos comicios, se produjo –al menos hasta el presente– el fin del predominio político de los dos grandes bloques dominantes (de centroizquierda y centroderecha) desde el retorno a la democracia en 1990.

De este modo, el último 11 de marzo inició su gestión presidencial este joven universitario, líder del movimiento estudiantil de la década pasada. A pesar de que su armado ministerial presenta notables cambios frente a los anteriores gobiernos, por ejemplo, el predominio de mujeres en la mayoría de los cargos, o bien, la designación de la nieta de Salvador Allende (Maya Fernández) a la cabeza

de la estratégica cartera de Defensa, el presidente también nombró a exintegrantes de la antigua Concertación (provenientes del Partido Socialista, el Partido Radical y otros) junto con representantes del ámbito financiero como Mario Marcel, expresidente del Banco Central durante el segundo mandato de Piñera. En los hechos, a pesar de que el Partido Socialista ha sufrido un importante desgaste político y una fuerte impugnación social por su claro compromiso con las anteriores medidas neoliberales, el actual mandatario ha incorporado a varios individuos procedentes de ese agrupamiento, aunque no han sido integrados formalmente como agrupamiento partidario a la coalición de gobierno.

Con este gabinete ministerial, Boric en estos cien días de gobierno, mientras se desarrolla el debate en la convención constitucional, ha tenido que sortear no pocas dificultades al frente de La Moneda. Más aún, en un escenario signado por la pandemia sanitaria del Covid-19, el incremento de la inflación producto del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania, la importante presencia de inmigrantes en la región norte del país y el hecho de gobernar sin mayoría propia en el parlamento.

Una de las primeras medidas que adoptó fue la firma del acuerdo de Escazú, por el cual el país se comprometió a regular la administración estatal del medio ambiente. Cabe indicar que, si bien Chile se había involucrado activamente en la creación de este tratado regional desde 2014, los gobiernos de Bachelet y Piñera se habían negado a ponerlo en marcha. De esta manera, por medio de este pacto, el estado que suscribe se compromete a adoptar instrumentos de participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, además, de permitir a la población el acceso a la información sobre el tema y el derecho a aceptar la justicia ambiental. Sin embargo, su adhesión ha provocado no pocos inconvenientes; entre otras cuestiones, el compromiso con esta postura

“Una de las primeras medidas que adoptó Boric fue la firma del acuerdo de Escazú.”

“ Uno de los conflictos que ha tenido que abordar el joven mandatario es la situación que se vive en el sur del país con las comunidades mapuches.

ha conducido a clausurar en forma momentánea la fundición Ventanas, situada en la zona cercana al puerto de Valparaíso, la cual ha sido señalada como la causante de la contaminación de los pobladores en las localidades de Quintero y Puchuncaví. Esto ha generado cierto malestar entre los obreros de la Corporación Nacional del Cobre (Codelco) debido a que su cierre podía afectar la fuente de trabajo de la región; frente a eso, anunciaron una

serie de movilizaciones y acciones ante la medida adoptada por la Superintendencia del Medio Ambiente; a la vez, se abrió una mesa para negociar su posible adecuación a normas que no perjudiquen el ecosistema.

En otro orden de cuestiones, uno de los conflictos más importante que ha tenido que abordar el joven mandatario es la situación que se vive en el sur del país con las comunidades mapuches. Desde hace varios años, en las regiones de La Araucanía, Biobío y Los Ríos, en la zona denominada por los mapuches como *Wall-*

mapu, se desarrolla un intenso reclamo de esas comunidades contra los latifundistas y colonos apoyados por las grandes forestales, las corporaciones empresarias de transportistas y el Estado chileno. Es claramente un enfrentamiento político, económico y cultural en donde la nación mapuche exige la defensa de sus tierras ancestrales, invadidas por la expoliación extractivista de los cultivos de pinos y eucaliptus que destruyen la tierra y que permiten la rápida propagación de grandes incendios y la contaminación de sus aguas.

Los anteriores gobiernos, tanto los del entramado de centroderecha como los de la Concertación, ejercieron una permanente y brutal represión sobre los pueblos originarios del lugar a través de la aplicación de una medida conceptualizada como Estado de Excepción. Por medio de ella, el presidente delega el control del territorio a un militar, al jefe de

la defensa nacional, y restringe un conjunto de libertades democráticas mínimas como el derecho a circular por caminos y rutas o a efectuar reuniones en las comunidades.

A pesar de que el presidente Boric fue crítico de las medidas represivas llevadas a cabo por los anteriores gobernantes y que, además, se había comprometido en la campaña electoral a dar un tratamiento distinto a estas demandas del pueblo mapuche, la respuesta en estos meses ha sido similar a las ejecutadas por los exmandatarios antes mencionados. En ese sentido, se puede observar una serie de incongruencias. Por un lado, anunció su intención de crear el Ministerio de Pueblos Indígenas junto con el interés de duplicar el presupuesto para la restitución de tierras a las comunidades, en el marco del “Plan Buen Vivir”, en comparación con la partida ejecutada en 2021. Por el otro, a pocas semanas del inicio de su gestión, la ministra del Interior y Seguridad Pública, Izkia Siches, anunció la puesta en ejecución del Estado de Excepción como medida de control de manera “acotada”, es decir, movilizando a los militares pero solo en resguardo de rutas y caminos, pero no interviniendo dentro de las comunidades. En otras palabras, hasta el momento, la respuesta ofrecida por el nuevo mandatario fue la de continuar la criminalización y represión sobre una nación originaria que ha intentado defender el territorio que les pertenece.

En relación estrecha con lo anterior, el gobierno de Boric ha provocado una notable decepción entre varios de sus votantes al no modificar la estructura represiva de los carabineros como tampoco ha descabezado a su comandancia, al general Ricardo Yañez, implicado en los crímenes cometidos bajo la administración de Piñera. Más aún, la intervención violenta de estos ha quedado indemne y vigente con las acciones coercitivas sobre las últimas movilizaciones de estudiantes secundarios en demanda de mayor presupuesto educativo y sobre la represión desatada el Primero de Mayo pasado donde se asesinó a la periodista Francisca Sandoval, reportera de la Señal 3 de la Victoria.

En medio de todo este complejo panorama, el joven mandatario se encuentra inmerso en una serie de problemas no menores como el aumento de la disconformidad obrera frente al alza de precios lo que ha generado la protesta de los trabajadores de la construcción de la comunidad de Ñuñoa, quienes encendieron barricadas y ocuparon el edificio municipal exigiendo el pago de los salarios adeudados, los paros de docentes en Antofagasta, los reclamos por los despidos en la papelera CMPC en Puente Alto, entre otros conflictos.

Sin embargo, su principal preocupación es que la ciudadanía apruebe la redacción de la Carta Magna hecha por la convención constitucional en el próximo plebiscito del 4 de septiembre, debido a que el presidente es considerado como uno de los principales responsables de promover el proceso asambleario para lograr de manera institucional la superación de la crisis de 2019.

Una nueva constitución a medio camino

Como producto del pacto firmado el 15 de noviembre del 2019 para resguardar las instituciones presidenciales y el parlamento se prometió que todos los reclamos de la protesta serían resueltos en una nueva constitución. De ese modo, en mayo de 2021 se efectuaron los comicios para votar convencionales a la asamblea en el que se designaron 155 representantes elegidos con paridad de género y 17 escaños para los pueblos originarios. Además, la mayoría de los votantes impugnaron a los partidos políticos que gobernaron al país desde la década de los noventa y se inclinaron por candidatos independientes provenientes de diversos movimientos sociales, de la academia y de otros espacios deliberativos. Con ese resultado, el cónclave funcionó durante un año (julio de 2021 a julio de 2022). La versión definitiva del borrador constitucional con 388 artículos deberá ser ratificada en un plebiscito nacional de carácter obligatorio el próximo 4 de septiembre.

Si bien fue importante el hecho de la composición de sus miembros, en la práctica su funcionamiento estuvo limitado ya que no

fue una asamblea soberana con posibilidad de transformar en profundidad la constitución de la dictadura inspirada y redactada por Jaime Guzmán en 1980. En ese sentido, la propuesta de modificaciones sustanciales estuvo restringida por el funcionamiento interno de la convención en donde se estableció un mecanismo de poder de veto dado por la necesidad de contar con un quorum de dos tercios de votos para la discusión de artículos. Además, también se dispuso la imposibilidad de modificar los tratados de libre comercio que supeditan la soberanía chilena a tribunales extranjeros; por lo cual, los empresarios tienen amparo legal para sus explotaciones en el campo de la minería y de los recursos ambientales.

A pesar de estas restricciones, el borrador de la Carta Magna reivindica que “el Estado reconoce y promueve una sociedad en la que mujeres, hombres, diversidades y disidencias sexogenéricas participen en condiciones de igualdad sustantiva”. Asimismo, establece que todos los órganos estatales (empresas públicas y semipúblicas) deberán tener una composición paritaria que asegure al menos que el 50% de sus integrantes sean mujeres. En cuanto al sistema judicial postula un “pluralismo jurídico” en donde se permite la creación de tribunales para los pueblos indígenas que coexistirían con los demás órganos contenciosos coordinados dentro de un Sistema Nacional de Justicia. Además, la función jurisdiccional será regida mediante la paridad y perspectiva de género.

En cuanto a la problemática de los pueblos originarios, además de la cuestión jurídica, el texto constitucional define que Chile sería un Estado Plurinacional e Intercultural, que reconocería la coexistencia de diversas naciones y pueblos en el marco de la unidad del Estado; entre tales, se identificaría a los Mapuche, Aymara, Rapa Nui, Lickanatay, Quechua, Colla, Diaguita, Chango, Kawashkar, Selk'nam, Yaghan y otros. En el mismo sentido, se organizaría “territorialmente” en “Regiones autónomas, comunas autónomas, autonomías territoriales indígenas y territorios especiales”. Estas regiones autónomas son defini-

das como “entidades políticas y territoriales dotadas de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio que gozan de autonomía para el desarrollo de los intereses regionales, la gestión de sus recursos económicos y el ejercicio de sus atribuciones”.

Por su parte, en lo que atañe al medio ambiente, la futura Carta Magna obligaría al Estado a “adoptar acciones de prevención, adaptación, y mitigación de los riesgos, vul-

nerabilidades y efectos provocados por la crisis climática y ecológica”. En ese marco, dispondría el establecimiento del agua como bien intransferible, cuestión que posiblemente entre en colisión con intereses privados.

Por último, el borrador constitucional hace mención a garantizar derechos fundamentales como la libertad de conciencia y religión, la

libertad de expresión y opinión, los derechos sindicales, los derechos sexuales y derechos reproductivos, entre otras potestades.

A modo de breve conclusión

El gobierno de Boric se encuentra preocupado por la fuerte campaña electoral que las agrupaciones partidarias de derecha y ciertos grupos empresariales están haciendo para votar en contra de la nueva constitución el próximo 4 de septiembre. Para el presidente la necesidad de que se vote afirmativamente en el plebiscito es central en su proyecto para poder institucionalizar en forma definitiva el país. En ese sentido, también hay algunos empresarios que consideran la necesidad de estabilizar el escenario político para evitar nuevas protestas como las ocurridas en el año 2019. En cierta forma la disyuntiva reinante es hasta dónde podrá mantenerse la constitución de la dictadura en una coyuntura en la que se la cuestionó expresamente y en un momento en el que amplios sectores de la clase dominante

coinciden en que ya no sirve para contener las demandas sociales en el presente.

El presidente busca modernizar el régimen político chileno para recomponer la gobernabilidad, pero sin tocar los pilares fundamentales de la estructura capitalista del país. En concordancia con su gestión, su programa moderado consiste en cambios formales, simbólicos y discursivos, sin alterar del sistema de dominación imperante; de ahí el apoyo y la integración de miembros en su gabinete de los partidos que conformaban la ex Concertación. En otras palabras, no es un gobierno socialista; si bien fue votado por sus ideas alternativas y por una coalición de fuerzas políticas de centro izquierda, construyó otras alianzas para poder gobernar. En ese sentido, el joven mandatario ha adoptado una administración política conciliadora con el fin de concordar los reclamos sociales sin provocar la ira de los grupos económicos concentrados.

En síntesis, en contraste con lo vulgarmente sostenido por la derecha más rancia y el *establishment* conservador, su presidencia difiere en esencial del accionar y del pensamiento marxista que imperó en gran parte del siglo XX. En ese entonces, la contradicción capital-trabajo guiaba a los gobiernos que se encontraban inspirados en la revolución Bolchevique, la revolución China o, más cercana a América Latina, a la revolución Cubana. Al igual que otras nuevas izquierdas de la presente centuria, Boric se encuentra más preocupado por llevar a cabo una agenda distinta, con el ecologismo y la diversidad de género como algunas de sus preocupaciones centrales. A lo sumo, podrá efectuar algunas reformas en el orden de las libertades individuales o cierta política distributiva que contenga y que calme algunos de los reclamos sociales expresados en las movilizaciones de 2019. Sin embargo, es necesario que quede claro que esta perspectiva no cuestiona ni modifica la estructura de explotación del sistema capitalista...///

“ El presidente busca modernizar el régimen político chileno para recomponer la gobernabilidad, pero sin tocar los pilares capitalistas del país.

Elecciones presidenciales en Brasil 2022: dilemas entre la inclusión y la fragmentación

**José Vicente
Tavares dos
Santos
André Marengo**

Profesores de la
Universidad Federal
de Rio Grande do Sul,
Porto Alegre, Brasil

Introducción

Evocar elecciones presidenciales en un país originado en la colonización portuguesa remite a la historicidad de la sociedad brasileña. La conquista de Latinoamérica moldeó la modernidad a través de intercambios, imágenes y sangre. Intercambios entre seres humanos, productos y procesos, artes de guerra, lenguajes y símbolos. Intercambios desiguales, entre pueblos con nuevas artes guerreras que conquistaron civilizaciones -los incas, los aztecas, los tupi-guaraní, luego los mapuches- utilizando la fuerza, la división y los mitos, incorporando y modificando símbolos precolombinos. Ante la incomunicabilidad de lenguas que eran extrañas, recurrir a la violencia y la mortificación del cuerpo se convirtió en costumbre. Y siguen vigentes en la actualidad del siglo XXI.

Las formas de dominación del súbdito fueron la encomienda española (sistema que consistía en la explotación de un grupo o comunidad indígena por parte de un colono, con base en la concesión de las autoridades locales, mientras el colono viviera. A cambio, el colono debía rendir homenaje a la metrópoli y promover la cristianización de los indígenas), la esclavitud de indios y negros, el *cambão*, la deuda de la choza -ampliada para garantizar los imperios coloniales. Sufriendo a cambio de oro y plata. La esclavitud de negros en Brasil hasta hoy día se expresa en el racismo y en la segregación urbana, así como en la pobreza.

La realidad histórica de la sociedad brasileña es violenta y desigual. Las relaciones públicas y privadas están impregnadas de un racismo silencioso y perverso. La corrupción persiste como un rasgo endémico de la astucia y falta de

respeto por los bienes e intereses colectivos. En otras palabras, la desigualdad social, el racismo, el “familismo” (la costumbre de transformar los asuntos públicos en asuntos privados). Por otro lado, la diversidad cultural, el proceso de mestizaje y la lucha para construir valores republicanos y ciudadanos. El resultado es un proyecto de ciudadanía inconcluso, una república de valores democráticos en falla. Lilian Moritz Schwarcz resume la historicidad de los rasgos del autoritarismo brasileño: esclavitud y racismo, mandonismo, patrimonialismo, corrupción, desigualdad social, de raza y de género, intolerancia y violencia (Schwarcz & Starling, 2015; Schwarcz, 2019).

¿Qué pasa hoy día en Brasil, a las vísperas de elecciones presidenciales, llenas de imágenes, entre incógnitas y amalgamas de mitos, a los más mediáticos, que pueden venir a repetir siglos de dominación y exclusión, o, quizás, a delinear nuevos tiempos de inclusión?

La competencia electoral y la economía desarrollista marcaron las dos décadas democráticas brasileñas entre 1945 y 1964. Una combinación de agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, crisis del sistema de partidos y colapso institucional abrió las puertas a un golpe militar que institucionalizó un régimen autoritario para las próximas dos décadas. La reanudación del gobierno civil en 1985 y, principalmente, la promulgación de la Constitución Federal de 1988 inauguraron el ciclo democrático más inclusivo y duradero de Brasil, marcado por la extensión de las libertades civiles, la competencia partidaria y políticas sociales que redujeron la pobreza y la desigualdad en el país.

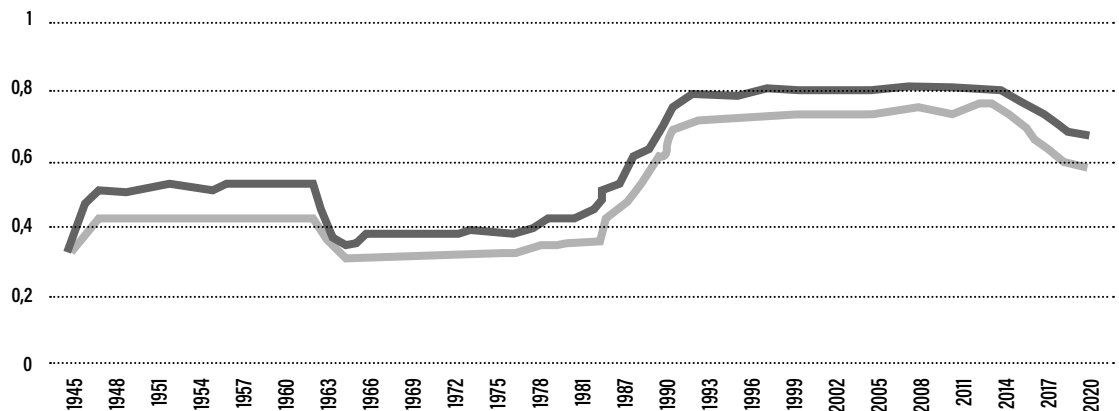
La inflexión en esta tendencia se puede observar desde 2016, cuando la no aceptación del resultado electoral por parte de los derro-

tados, el parlamentario y la conquista de la Presidencia de la República por la extrema derecha autoritaria produjeron un retroceso en el proceso de expansión de la democracia brasileña. Esto se puede ver en la evolución de

los Índices de Democracia Liberal y Electoral para Brasil, del Instituto V-DEM:

¿Cómo llegamos a este punto? Entre 1994 y 2014, Brasil tuvo 6 elecciones presidenciales, disputadas por dos partidos: PSDB (disciplina fiscal

GRÁFICA 1. Democracia en Brasil, 1945-2021



Fuente: V-DEM¹

y democracia constitucional) y PT (socialdemocracia y políticas sociales), que conquistaron más de 70% de votos en todas las disputas, ambos comprometidos con la Constitución de 1988 y las reglas democráticas de alternancia electoral.

Luiz Inácio Lula da Silva fue elegido presidente de Brasil en octubre de 2002, habiendo sido reelegido para un segundo mandato, hasta 2010. En 2010 Dilma Rousseff fue elegida para el primer mandato (2011-2014), reelegida en 2014, y fue derrocada por un golpe parlamentario, en 2016. La conquista del PT de un electorado de centroizquierda empujó al PSDB hacia la derecha, explotando los resentimientos y la inseguridad de las clases medias con nuevos programas sociales. Finalmente, segmentos de derecha prescindieron de la intermediación moderada del PSDB, buscando su representación en la ultraderecha antisistema.

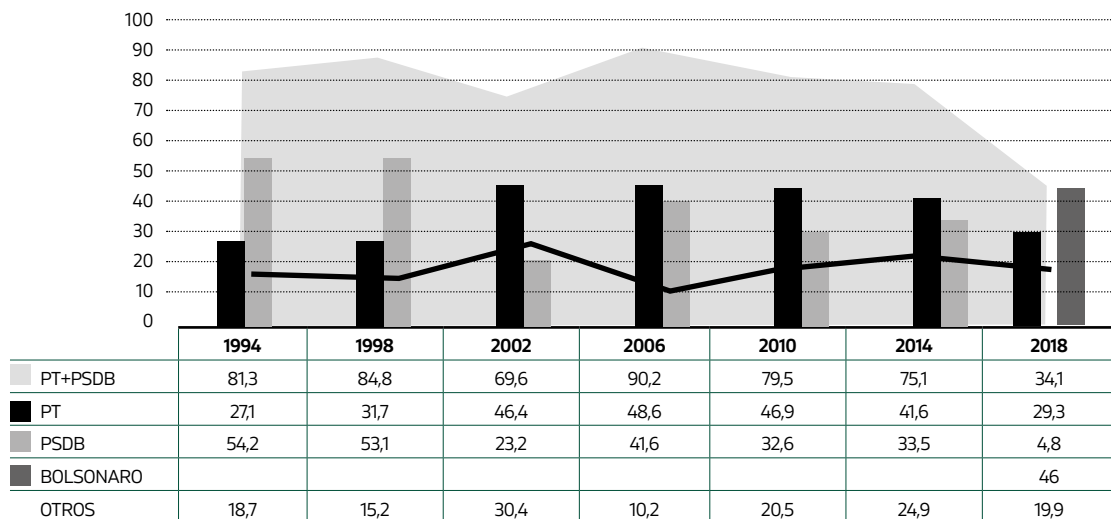
Las elecciones presidenciales, desde 1994, presentaron el siguiente diagrama por partidos políticos (PT – Partidos de los Trabajadores; PSDB – Partido de la social democracia brasi-

leña; Bolsonaro, PSL, Partido Social Liberal):

En octubre de 2014, Dilma Rousseff fue reelegida Presidenta de la República con el 51,6% de los votos. El candidato derrotado, contrario a una tradición establecida desde la Constitución de 1988, no reconoció el resultado y, coqueteando con el electorado de extrema derecha, en ascenso desde 2013, comenzó a convocar manifestaciones por el juicio político a Dilma Rousseff.

Dos factores contribuyeron a la deposición presidencial de abril de 2016: en primer lugar, la adopción, desde las primeras semanas de gobierno, de una agenda económica fuertemente contractiva -contrariamente a lo que había manifestado el candidato durante la elección- provocó recesión, desempleo y caída de los ingresos, produciendo una fuerte caída en las tasas de aprobación del gobierno. Al mismo tiempo, la incapacidad de la Presidenta y su Jefe de Gabinete para mantener la coalición parlamentaria llevó a la entonces Presidenta de la Cámara de Diputados (hoy en prisión por corrupción) a orientar el juicio político presidencial.

1. Liberal: libertades civiles protegidas constitucionalmente, un estado de derecho, un poder judicial independiente y controles y equilibrios efectivos que limitan el ejercicio del poder ejecutivo. Electoral: gobernantes responden a los ciudadanos a través de la competencia electoral para obtener la aprobación del electorado con sufragio; las organizaciones políticas y de la sociedad civil pueden operar libremente; las elecciones son limpias y afectan la composición del ejecutivo del país. Entre elecciones, hay libertad de expresión y medios independientes capaces de presentar puntos de vista alternativos sobre asuntos de relevancia política.

GRÁFICA 2. Elecciones presidenciales Brasil, 1994-2018 (votos válidos, en %)

Apartada de la presidencia por una especie de “voto de censura” -algo extraño en una Constitución presidencial- asume su vice, Michel Temer del MDB (2016-2018). Este último invita a su gobierno al partido derrotado (PSDB) y comienza a implementar su programa liberal, con una dura reforma laboral que suprimió derechos y comprimió fuertemente el poder de los sindicatos, la reforma de la seguridad social y, sobre todo, la institución de un “ejecutor del gasto”, fuertemente austero con relación a los programas sociales. Mientras tanto, la Operación Lava-Jato, instalada en la justicia de primera instancia, desencadena una campaña de investigación contra el expresidente Lula, quien termina siendo arrestado en abril de 2018, a pesar de que el propio proceso no ha señalado indicios materiales de su participación en los denunciados.

El Golpe Parlamentario en Brasil en 2016, en el gobierno de Michel Temer, desencadenó un neoliberalismo económico, con reducción de intervenciones estatales, privatización de empresas estatales y apertura a inversiones extranjeras en tierras y empresas. Con la elección de Jair Bolsonaro, del PSL, después PL (2019-2022), esas medidas económicas fueron acompañadas por el conservadurismo social, una reducción de las inversiones en educación, ciencia y tecnología, con predominio de la ineficacia en las políticas de seguridad, ade-

más de la criminalización de los movimientos sociales.

En 2018, el expresidente Lula da Silva lideraba todas las encuestas electorales, cuando el juez Sérgio Moro, a cargo de la Operación Lava Jato, decretó su arresto y, posteriormente, el Supremo Tribunal Federal impidió su candidatura. El vencedor fue el candidato de extrema derecha, Jair Bolsonaro, quien nombró al juez Sérgio Moro como su Ministro de Justicia. Revelaciones sobre diálogos y acuerdos entre Juez y Fiscales llevaron a la anulación del proceso contra el expresidente Lula y su liberación, por la Corte Suprema.

Desde abril de 2021, las encuestas electorales muestran a Lula da Silva por delante de la intención de voto, con márgenes que van del 10% al 20% y la posibilidad de ganar la presidencia en la primera vuelta electoral. Jair Bolsonaro tiene niveles récord de rechazo de votos y Sérgio Moro ha fracasado en su objetivo de postularse para presidente.

Nuestra reflexión se incluye en la preocupación sobre los avatares del proceso de redemocratización en Latinoamérica, desde el final del siglo XX: “El eje de conexión entre el período de las dictaduras militares y los regímenes pos-autoritarios y sus diferentes trayectorias tuvo la transición democracia en el núcleo temático durante el período en la región (Trindade, 2021, p. 93).

Los programas de los dos principales candidatos: Bolsonaro (2022) y Lula (2022)

El primer conjunto de asuntos se refiere a los temas del Estado y de la democracia, incorporando la economía, los impuestos y las empresas estatales, así como a la Soberanía y a la Inclusión social

TEMAS	LULA https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/893498/5_1659820284477.pdf	BOLSONARO https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/908966/5_1660093698051.pdf
Estado	Defiende al Estado actuando como agregador de fuerzas sociales para superar, de manera prioritaria, la desigualdad, el hambre, el desempleo y la inflación	Gobierno Liberal Demócrata. Seguridad, Salud y Educación son nuestras prioridades. ¡Somos defensores de la libertad de opinión, información, prensa, internet, política y religión!
Democracia	Defiende el respeto a los resultados de las urnas, la humanización del gobierno y la superación de las diferencias en nombre de un “camino alternativo a la incompetencia y el autoritarismo”. Predica el respeto a la Constitución, el equilibrio entre los Poderes, las instituciones y el voto.	Los frutos materiales de estas elecciones: propiedad privada. ¡Los frutos de nuestras elecciones afectivas se llaman Familia! Hay cada vez menos lugar para los populistas y sus mentiras. Brasil necesita liberarse de los corruptos. Críticas a tecnología de las urnas electrónicas.
Economía	Restaurar condiciones de vida dignas y “poner a la gente en el presupuesto”, basado en un desarrollo sostenible con estabilidad. Enumera la búsqueda del crecimiento y la competitividad, con base en la inversión productiva y la reindustrialización, con participación privada.	Las economías de mercado y el liberalismo reducen la inflación, baja las tasas de interés, eleva la confianza y las inversiones, crecimiento en el empleo y oportunidades. Pretendemos instituir una renta mínima para todas las familias brasileñas.
Impuestos	Una reforma fiscal solidaria, justa y sostenible que simplifique los impuestos” y en la que “los pobres paguen menos y los ricos paguen más”. En el contexto de la discusión sobre la tributación de las grandes fortunas, la sugerencia es “hacer que los muy ricos paguen el impuesto sobre la renta”	Reducción y simplificación de impuestos
Estatales	Revocan “los hitos regresivos de la legislación laboral vigente” y proponen diálogo entre trabajadores y empleadores La línea general es defender las instituciones y empresas públicas, con la idea de “recomponer el papel inductor y coordinador del Estado y de las empresas estatales” y de revitalizar la misión de los bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa y BNDES), en la promoción del desarrollo económico, social y ambiental. Oposición a las privatizaciones de Petrobras, Eletrobras y Correios. En el caso de Petrobras y los combustibles, la propuesta es establecer una política de precios que desaliente la inflación y que deje de ser “internacionalizada y dolarizada”.	Todos los recursos obtenidos de las privatizaciones y concesiones deben ser destinados al pago de la deuda pública. Aumento de la competencia entre empresas. Petrobras debe vender una parte sustancial de sus actividades. Privatización del sector del gas natural.
Soberanía	Abarca desde la defensa de la soberanía alimentaria, pasando por el fortalecimiento de la agricultura familiar, los negocios tradicionales y sostenibles, hasta la soberanía energética y la geopolítica, con el rescate del protagonismo regional y mundial. Multilateralismo diplomático.	Reducción de tasas de importación y barreras no arancelarias, por acuerdos bilaterales internacionales. Los países que intentaron acercarse, pero fueron pasados por alto por razones ideológicas tienen mucho que ofrecer. Énfasis en los acuerdos bilaterales.
Inclusión	Defensa de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Apoya la “defensa de las familias” y de “la población históricamente privada de derechos”. Para mujeres, negros, LGBTQIA+, quilombolas, indígenas, personas con discapacidad y habitantes de la periferia, se prometen acciones para promover el empleo, los ingresos, la salud, los derechos civiles y la seguridad ciudadana.	El gobierno de Bolsonaro entiende a la familia como célula o base de la sociedad, defendiendo su ley y el fortalecimiento de los lazos familiares e intergeneracionales. Entiende el papel de la mujer en la sociedad moderna.

El segundo conjunto de temas corresponde a los derechos, al medio ambiente y la Educación, Ciencia y Tecnología y a la Cultura.

Derechos	Revocar “los marcos regresivos de la actual legislación del trabajo ” y proponer diálogo entre los trabajadores y los empleadores.	Distinguir el modelo tradicional de pensiones de reparto del modelo de capitalización, con la introducción de un sistema con cuentas individuales de capitalización. El sindicato necesita convencer al trabajador para que se afilie voluntariamente, a través de buenos servicios prestados a la categoría.
Medio Ambiente	Se compromete con la sostenibilidad, una economía verde inclusiva y la lucha contra el cambio climático, involucrando al sector privado. Habla de transición ecológica y energética, uso regulado de la biodiversidad y lucha contra la deforestación ilegal. La Amazonía es vista como una prioridad. Ambientalismo corajoso.	No consta.
Educación, Ciencia y Tecnología	Defensa de las Universidades Públicas, Comunitarias y Confesionales. La defensa de una educación pública laica. Fortalecer la educación pública universal, democrática, gratuita y de calidad. Continuidad de las políticas de cuotas sociales y raciales. Recomposición del presupuesto en ciencia, tecnología e innovación	Mejorar la salud y dar un salto de calidad en la educación con énfasis en la niñez, básica y técnica, sin adoctrinar. Hay que cambiar el contenido y el método de enseñanza: más matemáticas, ciencias y portugués. Sin adoctrinamiento ni sexualización temprana. Las universidades necesitan generar avances técnicos para Brasil, buscando formas de aumentar la productividad, la riqueza y el bienestar de la población. Deben desarrollar nuevos productos, a través de alianzas e investigaciones con el sector privado. Fomentar el emprendimiento. Colegios Cívico-Militares en la Escuela Secundaria.
Cultura	Prevé la adopción de políticas de descentralización de recursos para estados y municipios, además de políticas de reestructuración de la cadena productiva cultural. Defensa de la libertad de expresión y creación cultural. Polos de cultura en las municipalidades.	En los últimos 30 años, el marxismo cultural y sus derivados, como el Gramscismo, se unieron a las oligarquías corruptas para socavar los valores de la Nación y la familia brasileña. ¡Brasil, sobre todo, Dios sobre todo!

El tercer asunto se relaciona con la seguridad, la corrupción y las fuerzas armadas.

Seguridad	La promesa es que “la valoración del profesional de la seguridad pública” sea “un principio rector de todas las políticas públicas en el área”. La propuesta atrae a los policías. Abordar el crimen y reducir la corrupción. Propone un modo de seguridad ciudadana.	Tolerancia cero con el crimen, la corrupción y los privilegios. Las armas son instrumentos, objetos inertes, que pueden usarse para matar o salvar vidas. 1º Invertir en equipamiento, tecnología, inteligencia y capacidad investigativa de las fuerzas policiales. 2º Terminar con la progresión de penalizaciones y las salidas temporales de las cárceles. 3º ¡Reducir la edad de responsabilidad penal a los 16 años! 4º ¡Reformular el Estatuto de Desarme para garantizar el derecho del ciudadano a la legítima defensa de sí mismo, de su familia, de sus bienes y de terceros! 5º Los agentes de policía necesitan estar seguros de que, en el ejercicio de su actividad profesional, estarán protegidos por la protección legal: la exclusión de la ilicitud. 6º Calificar como terrorismo las invasiones de propiedades rurales y urbanas en territorio brasileño. 7º Eliminar de la Constitución cualquier relativización de la propiedad privada. 8º Reorientación de la política de derechos humanos, priorizando la defensa de las víctimas de violencia. Las Fuerzas Armadas: buscar una mayor integración entre los demás organismos de seguridad pública.
------------------	---	---

Corrupción	El documento enumera las acciones de combate realizadas durante las administraciones del PT, con el fortalecimiento de la Policía Federal y la creación de cuerpos, y afirma que es necesario garantizar el respeto al proceso legal, “para prevenir la violación de los derechos” y “manipulación política”	Con Brasil libre de delincuencia, corrupción e ideologías perversas, habrá estabilidad, riqueza y oportunidades para que todos intenten buscar la felicidad en la forma que les parezca. Libertad de las personas, individualmente, para hacer sus elecciones afectivas, políticas, económicas o espirituales. Hay menos lugar para los populistas y sus mentiras: Brasil necesita liberarse de los corruptos.
Fuerzas Armadas	Preservación de la Misión Constitucional de las Fuerzas Armadas.	¡Debemos recuperar las condiciones operativas de nuestras Fuerzas Armadas, con el reconocimiento y protección de sus integrantes! Las Fuerzas Armadas necesitan estar preparadas: equipos modernos, vehículos y armas; con la participación de las instituciones militares en el escenario del combate a todo tipo de violencia. Recordar la participación de las Fuerzas Armadas en el proceso de atención en salud y educación a la población, especialmente en las zonas más apartadas del país.

Por último, está el tema de la pandemia y de la vacunación contra el Covid-19.

Pandemia	El texto habla de trabajar por acciones específicas para mitigar los efectos de la crisis del Covid-19. Por ejemplo, en educación, donde la pandemia ha ampliado la brecha de aprendizaje. Está la defensa de fortalecer el SUS – Sistema Único de Salud - para ampliar las consultas represas y la atención a las personas con secuelas del coronavirus.	Brasil tiene el Sistema Único de Salud (SUS), que es coordinado y dirigido por el Ministerio de Salud. El SUS es, sin duda, un gran avance y logro de ciudadano brasileño. nuestro sistema de salud logró calificaciones envidiables antes y durante la pandemia.
-----------------	---	---

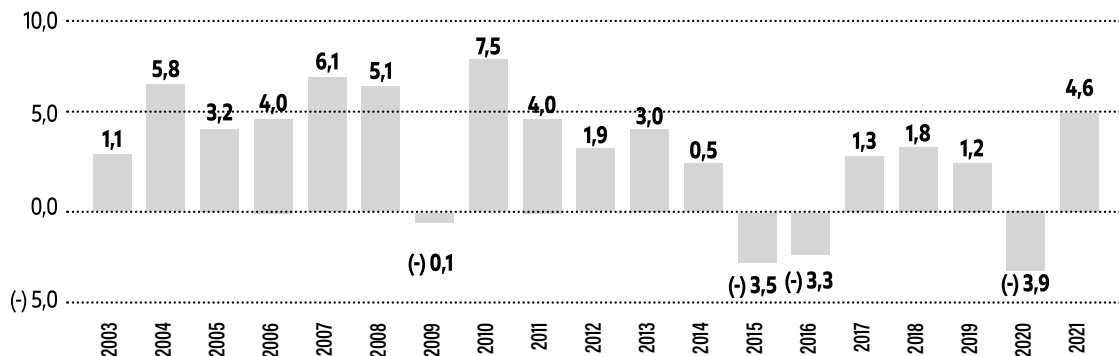
Sobresalen las diferencias entre los dos programas de los principales candidatos, incluso si uno de ellos todavía no presento el programa. Importa ahora resaltar el panorama social de Brasil en los últimos veinte años.

Los indicadores sociales 2003-2022

Para comprender la situación en Brasil en vísperas de las elecciones presidenciales, será importante seguir algunos indicado-

res económicos y sociales, desde 2003, el comienzo del primer gobierno de Lula, hasta 2022, el final del gobierno de Bolsonaro. Comencemos con la Evolución de PNB – Producto Nacional Bruto: subió a 5,8, en 2004, hasta 6,1 en 2007. Después de la crisis de 2008, cayó a -0,1, en 2009, pero subió a 7,5 en 2010. Luego, descendió, hasta -3,5 en 2015, llegando a 3,9, en -2022, remontando a 4,6 en 2021.

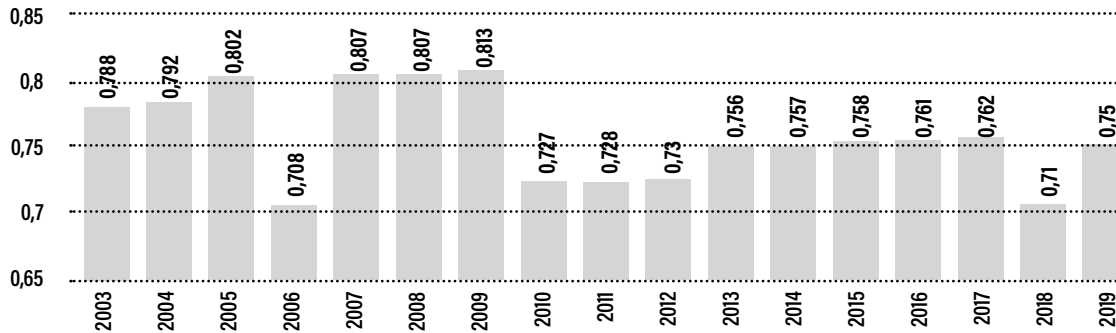
GRÁFICA 3. Brasil - Producto Nacional Bruto 2003 - 2020



El Índice de Desarrollo Humano – IDH, creció de 2003 hasta 2009, llegando a 0,813. Desde entonces,

bajó a 0,715 en 2020, efecto de la pandemia, marcando 0,759 en 2021.

GRÁFICA 4. Brasil - IDH (Índice de Desarrollo Humano)

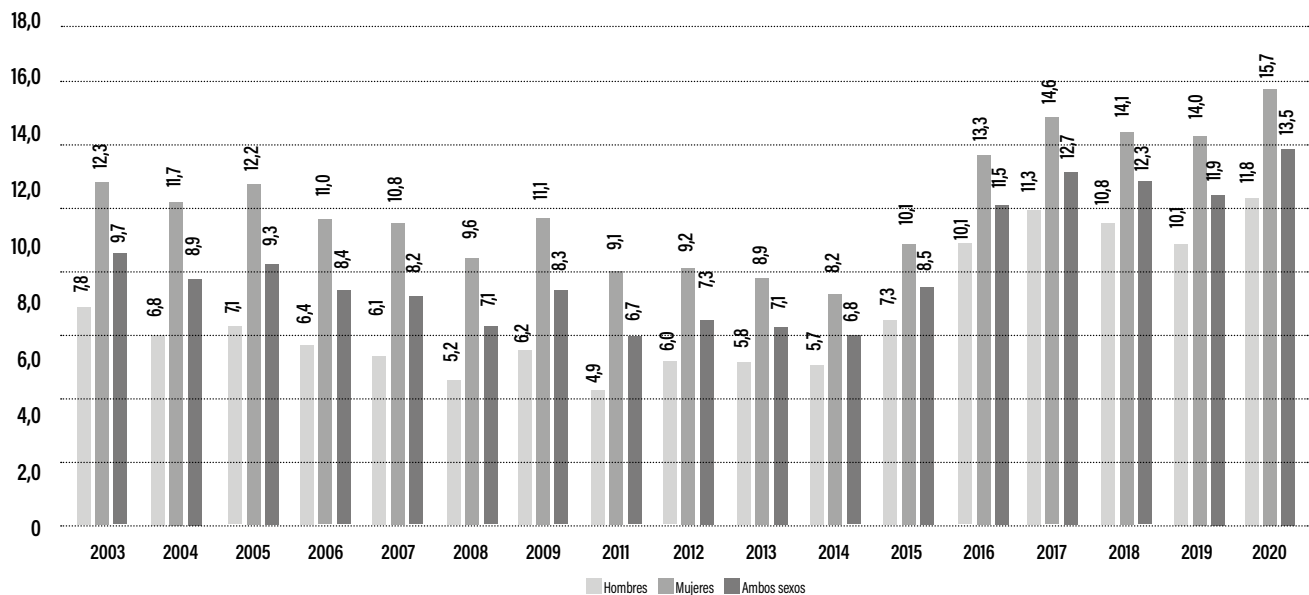


Fuente: PNUD

La tasa de desocupación según sexo presentó un panorama semejante: del 2003 al 2014 fue bajando – del 9,7 al 2,8 – para crecer desde 2016 – 11,5 – hasta llegar a 13,5 en 2020. Como consecuencia, la pobreza aumentó. En 2022, 33,1 millones de personas no tienen qué comer. Así lo revela la 2ª Encuesta Nacional sobre Inseguridad Alimentaria en el Contexto de la Pandemia de Covid-19 en Brasil². La reciente edición de la encuesta

muestra que más de la mitad (58,7%) de la población brasileña vive con algún grado de inseguridad alimentaria: leve (60%), moderada (32%) o severa (hambre, el 33%). El país ha retrocedido a un nivel equivalente al de la década de 1990. Si en 2003 casi 40 millones estaban en situación de pobreza, esto se redujo en 17% en 2014. Desde entonces, la pobreza fue creciendo, para llegar a 33 millones en 2020.

GRÁFICA 5. Brasil - Tasa de Desempleo

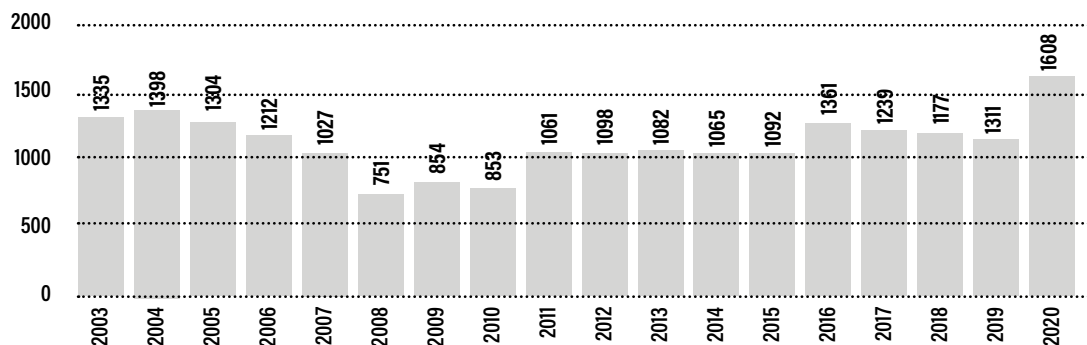


2. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]: II VIGISAN : relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert / Rede PENSSAN, 2022

Los conflictos agrarios también siguieron la curva descendiente: de 1398 conflictos en 2004 a

751 en 2008. Aumentaron a 1061 en 2011, llegando a 1361 en 2016. En 2020 hubo 1608 conflictos.

GRÁFICA 6. Brasil - Conflictos agrários

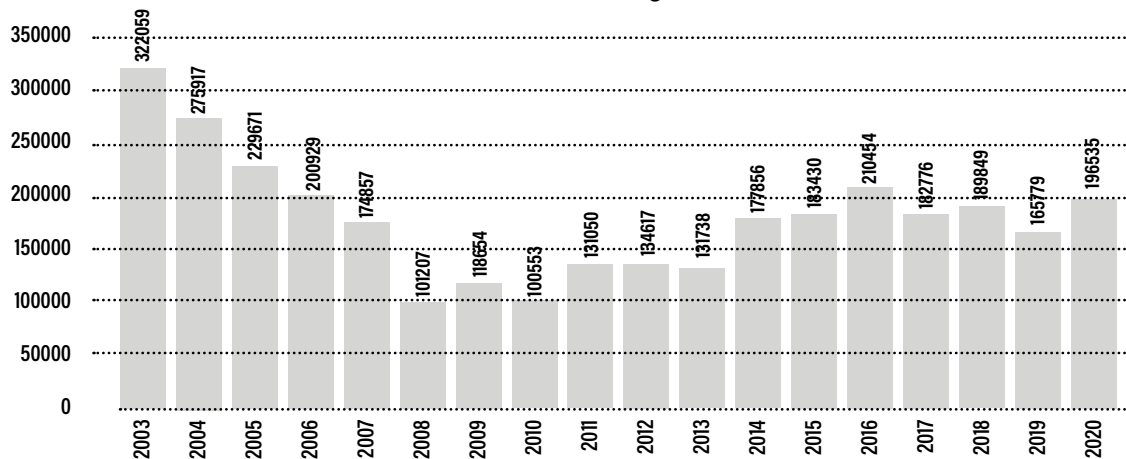


Fuente: Comissão Pastoral da Terra - CNBB

Los asesinatos anuales en estos conflictos, que llegaban a 70 en 2003, bajaron a 27 en 2010. Después, fueron creciendo hasta llegar de nuevo a 70, en 2017. Bajaron a la mitad has-

ta 2019. Sin embargo, se miramos a las familias involucradas, el panorama es preocupante: 322.059 familias en 2003; 110.553, en 2010. Desde 2016, está en torno a 180.000 familias.

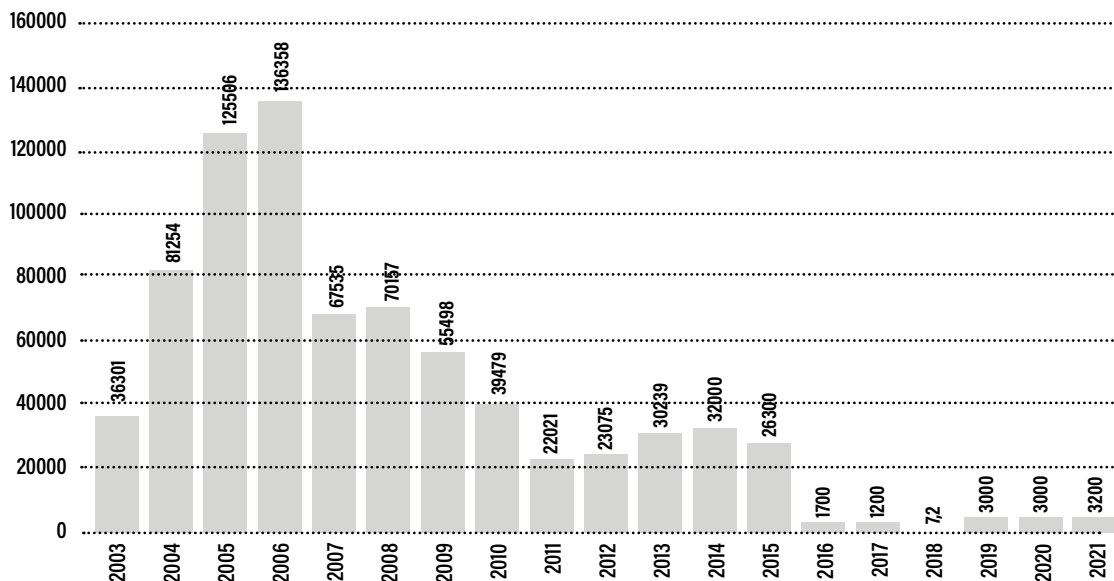
GRÁFICA 7. Brasil - Conflictos agrários - familias



Fuente: Comissão Pastoral da Terra - CNBB

Si comparamos con las familias asentadas en proyectos de reforma agraria, la cifra desvela su carácter crítico. En la historia del país, hasta 2002 fueron asentadas 599.021 familias. El nuevo ascenso va de 2003 –

36.301 familias – hasta 2006, con 136.358 familias. Desde 2007, hay una baja hasta 2015, con 26.300. Pero, desde entonces, los números son absolutamente insuficientes, llegando apenas a 9.200 familias, de 2019 a 2021.

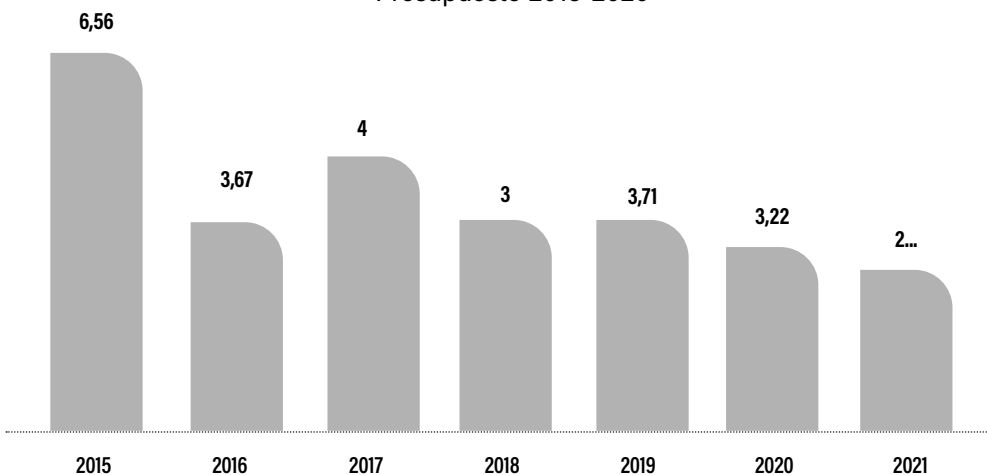
GRÁFICA 8. Brasil - Reforma agraria - familias asentadas (1.000) 2003-2021

Fuente: NERA UNESP / INCRA 2021

Mirando ahora la educación superior, el país llegó en 2020 a 2.457 instituciones, con 304 públicas, y 2153 privadas (apenas facultades, en la mayoría). Los estudiantes matriculados pasaron de casi 3,9 millones, en 2003 a 6,7 millones, en 2015. Desde entonces, hubo una significativa reducción, bajando a 5,5 millones en 2020. Hay que resaltar que hubo acciones afirmativas en las instituciones públicas, desde 2010, con cerca de 50% de los ingresos para estudiantes de familias

de baja renta, auto declarados negros e indígenas.

El presupuesto federal para Ciencia y tecnología empieza el periodo con 3,9 millones de reales, llegando a 6,6 millones en 2015. Desde 2016 fue bajando hasta llegar a 5,5 millones de reales, en 2020. Otro dato es aún más expresivo: el presupuesto de las principales agencias federales de ciencia y tecnología era de 6,56 millones en 2015, decreciendo sistemáticamente hasta llegar a 2,73 millones en 2021.

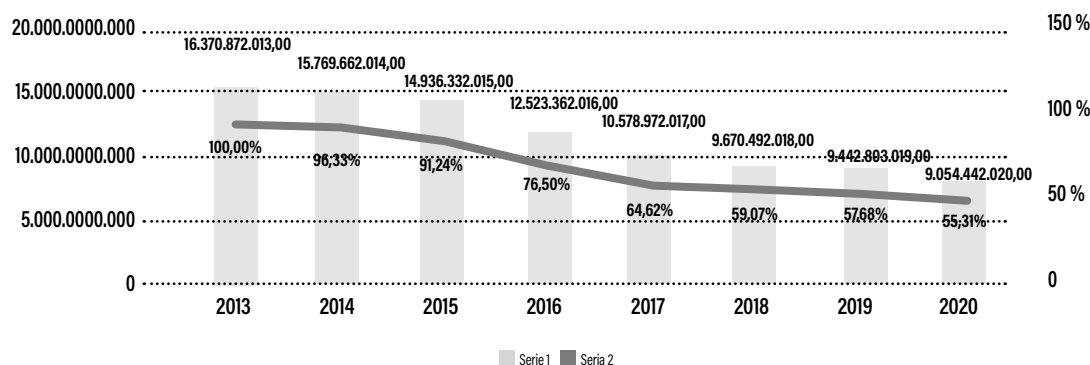
GRÁFICA 9. Brasil - Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Presupuesto 2015-2020

Fuente: MCTI

El presupuesto de las Universidades Públicas Federales bajó entre 2014 y 2020 de cerca de R\$ 16 mil millones a 9 mil millones,

lo que significa que en el año 2020 era 55% del marco inicial (Cf. Rossi, e Tude, 2021, p. 9).

GRÁFICA 10. Brasil - Universidades públicas federales
Presupuesto - 2014 - 2020



Finalmente, en términos de políticas públicas de seguridad, hay otra notable diferencia a lo largo de los años 2.000. En el primer gobierno de Lula (2003-2005) se implementó el Plan Nacional de Seguridad Pública, una “propuesta para políticas de seguridad integrada, compromiso social y acciones integradas con el fin de reprimir y prevenir el crimen, reducir la impunidad y aumentar la seguridad de los ciudadanos”. El programa básico fue el Programa Unificado de Seguridad Pública, cuyos principios eran “interdisciplinaridad, pluralismo organizacional, legalidad, descentralización, imparcialidad, transparencia de acciones, participación social, profesionalismo, reconocimiento de las diferencias regionales y respeto por los derechos humanos”.

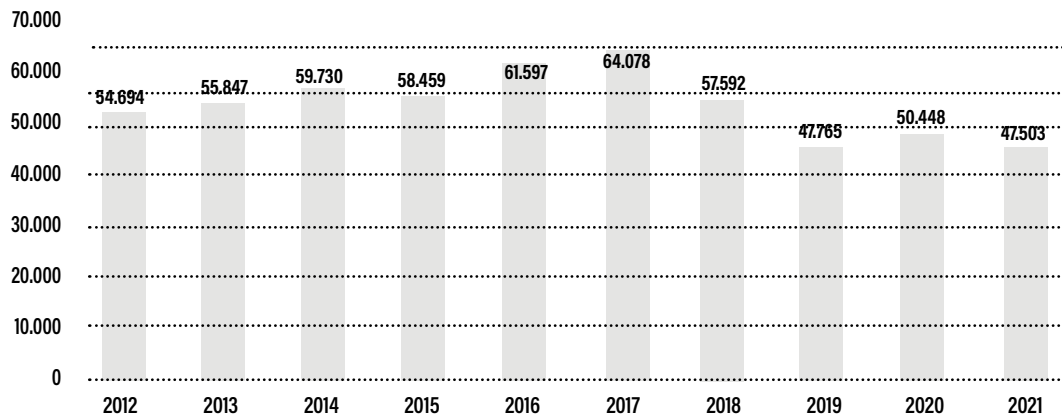
En el segundo gobierno de Lula (2006-2010) fue editado el Programa Nacional de Seguridad Pública (Pronasci), que “reúne las acciones de prevención, control y represión de la violencia con una actuación centrada en las raíces socioculturales del crimen. Articula Programas de Seguridad pública con políticas sociales, da prioridad a la prevención y busca alcanzar las causas que llevan a la violencia, prescindir de las estrategias de control y represión calificada hacia la criminalidad y el ordenamiento social y la seguridad pública”.

Sin embargo, las muertes violentas intencionales colocan al país en un lugar destacado a nivel mundial. De 54.694 homicidios, en 2012, llegamos a 64.078, en 2017; desde entonces, hay una baja hasta 47.503 en 2021. Hay una serie de factores que pueden explicar esta baja: reducción del número de jóvenes en la sociedad, programas regionales de prevención de la violencia (cerca de catorce en el territorio), estrategias de las grandes organizaciones criminales, reformas parciales de las policías, o la aparición de otras categorías estadísticas a veces discutibles (tales como encuentros de cadáveres, desaparecidos y muertos en enfrentamientos con las policías).

El gobierno de Temer consiguió la aprobación legislativa del SUSP – Sistema único de Seguridad Pública, en 2018, que mantuvo algunos de los elementos de los mencionados proyectos. Pero, no hubo ningún proceso de implementación de esa ley. Y el Gobierno Bolsonaro se caracteriza pela ausencia de una política pública de seguridad.

El gobierno de Bolsonaro (2019-2022) configura un Estado de control social penal, basado em una policía represiva, un poder judicial punitivo, un crecimiento de las policías privadas y los ramos industriales involucrados con los equipos e instalaciones para la represión del delito, tales como seguros, seguridad privada,

GRÁFICA 11. Brasil - Muertes violentas intencionales (2012 - 2021)



Fuente: FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública

vehículos policiales, equipos de comunicaciones y sistemas de información. Se trata de un movimiento político que utiliza la institucionalidad para destruir las instituciones democráticas, evocando el carácter positivo de la dictadura militar de 1964 (Nobre, 2022, p. 12).

El actual presidente asumió con una agenda de privatización masiva de empresas estatales y la apertura a inversiones extranjeras en tierras y negocios, así como en la extracción del petróleo en aguas profundas (capas del Pré-sal). La deforestación acelerada de la Amazonia y la minería llevarán a la destrucción del medio ambiente. La economía está marcada por la desindustrialización, importaciones masivas y aumento de las exportaciones de minerales y productos agrícolas. Todo esto da como resultado un incremento de la desigualdad y la exclusión social y un aumento de la pobreza y las personas sin hogar.

En lo referente a las políticas agrarias, encontramos un estancamiento de la reforma agraria, violencia en el campo, criminalización de los movimientos sociales, modelo agroexportador. Hay una campaña en contra de las tierras indígenas y quilombolas, y privilegios a los grandes terratenientes, acaparamiento de tierras, desalojos, reducción del control judicial de las invasiones por grandes propietarios.

De la misma forma, se ha ido instaurando la agenda del conservadurismo social, comenzando por un elogio de la dictadura militar y de torturadores. Por una parte, la criminalización de los movimientos sociales, así como el necro

populismo, populismo en torno al discurso de la muerte y eximir a los agentes de policía de la responsabilidad por las muertes en los enfrentamientos. Además, una polarización política extrema, pues cada vez más hay asesinatos de líderes políticos populares, de ambientalistas y de sindicalistas, en distintas regiones del país. Y la expansión del armamento en manos de civiles llega a un millón de armas, incluso equipos de asalto, con libertad de adquirir armas y municiones para cazadores, portadores de porte legal y coleccionistas.

Por otra parte, se expande una cultura política de orientación racista, homofóbica, elitista, en favor de la violencia y con un desdén por el cuerpo femenino. En lo referente a lo étnico, se privilegia la dominación de las etnias blancas, con desprecio al movimiento negro y a los indígenas. Además, se explicita un movimiento en contra de la “ideología de género”, acentuándose el reconocimiento por la familia tradicional, los valores familiares y las restricciones al aborto, además de una movilización homofóbica. Por si fuera poco, esta agenda ha estado acompañada por una pronunciada falta de respeto a los derechos humanos. Son términos que se pueden también encontrar en otros países de gobiernos neoliberales conservadores en América Latina (Tavares-dos-Santos, Viscardi, Angarita Cañas, Brasil, 2019, p. 15).

Se desarrolla un movimiento anti-iluminista, sobre todo en los sectores de la cultura y el universitario. Se propone un proyecto que



A cien días de las elecciones presidenciales Lula tiene el 47% de las intenciones de voto, contra el 28% de Bolsonaro,

pretende destruir la autonomía universitaria reduciendo el presupuesto en educación, ciencia y tecnología. Respecto a la escuela secundaria, el proyecto “Escuela sin Partido” impone una censura a los maestros, así como el proyecto de escuelas secundarias militarizadas. En suma, intentan ir en contra del denominado marxismo cultural, lo que significa el fin de la diversidad o de la capacidad de pensar de manera diferente. En más de 18 universidades no se ha respetado el resultado de consultas hechas a la comunidad universitaria, nombrando rectores a personas con limitada expresión académica. También se ha acentuado el negacionismo, la marginación de las ciencias humanas, la censura a películas y el incremento de las universidades privadas (con 85% de los estudiantes). Como ya apuntamos, de modo preocupante hubo una fuerte reducción del presupuesto en ciencia y tecnología, así como de los fondos para el funcionamiento de las universidades federales.

La pandemia, desde marzo de 2020, alcanzó 675.000 muertes y 32,2 mil millones de infectados, hasta el día 10 de julio de 2022 (Fuente: Consorcio de periódicos brasileños). Durante la pandemia, hubo un sistemático negacionismo, primero de la relevancia del fenómeno, de las incongruencias el subministrar los equipos hospitales necesarios, y, después, del retardo de la vacunación. Incluso el sistema de información de la pandemia está siendo hecho por un consorcio de medios de comunicación.

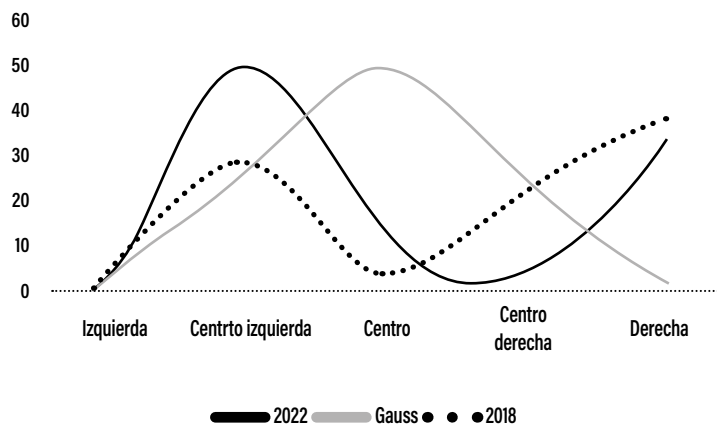
Quizás la síntesis de la fragmentación se expresa en el aumento de la población en situación de la calle. Cerca de 92.515 personas en septiembre de 2012, llegando a casi 222.000 en todo el país, en marzo de 2020 (Natalino, 2020): 68% son negros, 87% son hombres, la mayoría entre 18 a 59 años, con escuela primaria incompleta, y cerca de 93% viven en condiciones de extrema pobreza (Dias et al, 2021). Es decir, “definiéndolas desde una concepción del habitar la calle como forma de vida posible” (Schuch, Gehlen, Santos, 2017, p. 17; Andrade et al, 2020, p. 9).

Las encuestas electorales

Lula da Silva, aún en la cárcel, lideró todas las encuestas de intención de voto presidencial hasta agosto de 2018, cuando el Supremo Tribunal Federal impugnó su candidatura. El desenlace fue la victoria de Jair Bolsonaro.

A cien días de las elecciones presidenciales, una encuesta del Instituto Datafolha, difundida el 23 de junio, indicó que Lula tiene el 47% de las intenciones de voto, contra el 28% de Bolsonaro, el 8% del laborista Ciro Gomes y solo el 1% de Simone Tebet, candidato de la coalición de derecha liberal. Considerando sólo los votos válidos, Lula tendría el 53% de los votos y podría ganar la elección en la primera vuelta. El rechazo a Jair Bolsonaro alcanzó el 55%, siendo mayor entre los desempleados (66% nunca votaría por él), negros (63%), nordestinos (62%), estudiantes (62%), mujeres (61%), católicos (61%),

GRÁFICA 12. Distribución del electorado
Elecciones 2018-2022



jóvenes (60%) y los más pobres (60%). Los grupos más resistentes a Lula son los empresarios (61%), los más ricos (57% entre los que ganan de cinco a diez salarios mínimos y 52% entre los que ganan más de 10 salarios mínimos), votantes con educación superior (46%), evangélicos (46%), espíritas (46%), residentes del Medio Oeste (43%) y hombres (41%).

¿Qué revelan estos números? Primero, una votación retrospectiva, basada en una evaluación de tres gobiernos: Bolsonaro, Michel Temer y los dos gobiernos de Lula da Silva. La desaprobación del gobierno de Bolsonaro alcanzó el 47% de los encuestados, muy por encima de la de otros presidentes en el mismo período, como Dilma Rousseff (26%), Lula (21%) y Cardoso (25%). Con una agenda enfocada casi exclusivamente en su cautivo electorado de extrema derecha, la actuación del gobierno en la pandemia fue desastrosa, desalentando la compra y aplicación de vacunas, induciendo la “inmunidad de rebaño” y el uso de medicamentos de eficacia no probada como la cloroquina. Los estudios revelaron que el número de muertes durante la pandemia fue mayor en los municipios donde el voto de Bolsonaro fue mayor en 2018 (Ajzenman et al, 2020). Los indicadores económicos muestran un fuerte aumento de la inflación y la acción del gobierno se limita a asignar responsabilidades a los gobernadores y empresas estatales como Petrobras. La corrupción -una

bandera que emuló la llegada de la extrema derecha al poder- contaminó a la familia presidencial, al Ministerio de Salud, durante la pandemia y llevó a la detención de un exministro de Educación. Finalmente, los constantes discursos contra las elecciones y los coqueteos con los golpes de Estado aumentaron la desconfianza de los conservadores moderados en Bolsonaro.

¿Cómo entender el 1% de intenciones de voto de la candidata liberal Simone Tebet? Apoyada en la alianza del otrora poderosos MDB y PSDB, apoyada por los economistas liberales y su monótono sermón contra el gasto público e indignada por la prensa dominante, la candidata del “centro” logra los mismos porcentajes que la candidata trotskista-morenista del PSTU. Al mismo tiempo, como particularidad brasileña del fenómeno, la crisis y dispersión del PSDB y el probable voto enarrecido por el Tebet no pueden disociarse de un juicio negativo del gobierno “centrista-liberal” de Michel Temer.

Hay dos claves para entender este hecho. Primero, parece encajar en un fenómeno internacional, del reflujo de la derecha liberal y la migración de sus votantes a alternativas de extrema derecha. Esto viene ocurriendo entre los republicanos estadounidenses, en el Brexit, se puede observar en las últimas elecciones francesas, con la desaparición de la derecha gaullista y la consolidación del extremismo de Le Pen y Zemmour, en las elecciones chilenas, colombianas y argentinas.

Conclusión

Al preguntar cómo terminan las democracias, Runciman (2018) registra tres factores contextuales como telón de fondo contemporáneo: (i) ausencia de violencia política o golpes de estado, (ii) ausencia de amenaza o catástrofe, como guerras atómicas, cambio climático o bioterrorismo, y (iii) informática. Bajo estas coordenadas, el nuevo autoritarismo emergente sería el resultado de una combinación de crisis económica, cambio tecnológico, creciente desigualdad y ausencia de guerras.

Casi simultáneamente, Levitsky y Ziblatt (2018) publicaron su diagnóstico sobre la

muerte de las democracias: llegar al gobierno a través del voto popular, desencadenar retóricas y acciones antisistema y promover una erosión endógena de las libertades civiles, las garantías del pluralismo, los derechos de las minorías y los mecanismos de pesos y contrapesos parecen representar un guión común a esta generación que ha sido designado como nuevo autoritarismo.

Las poliarquías modernas se construyeron sobre tres tradiciones: democrática, como expresión de la voluntad mayoritaria; republicana, en la impersonalización y distinción entre instituciones públicas y gobernantes; y liberal, en la promoción de los derechos y garantías individuales, el pluralismo y la pro-

tección frente al ejercicio despótico del poder político. Brasil parece estar en una encrucijada: los dos candidatos en competencia representan, por un lado, el legado autoritario de la dictadura militar -que reclama el actual presidente- y el legado pos-autoritario, consagrado en la Constitución Federal de 1988 y en la extensión de las políticas civiles, sociales, de derechos de la mujer, antirracistas y de acción afirmativa, y en el orden democrático y constitucional basado en la separación de poderes, la rendición de cuentas y la competencia electoral.

Las elecciones presidenciales, en octubre de 2022, expresan el dilema entre la inclusión o la fragmentación en la sociedad brasileña.■

Referencias

- Ajzenman, N. & Cavalcanti, T. & Da Mata, D. (2020). *More than Words: Leaders' Speech and Risky Behavior During a Pandemic*, Cambridge Working Papers in Economics 2034, Faculty of Economics, University of Cambridge.
- Andrade, Fábio S., Andrade, Silvana V., Santos, Gisely S. Nascimento, Oliveira, Maria A. Costa [Orgs.]. (2021). *Invisíveis: pessoas em situação de rua no Brasil – significantes e significados*. São Carlos: Pedro & João Editores, 2022.
- Avritzer, Leonardo, Kerche, Fábio, Marona, Marjorie. (2021). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte : Autêntica.
- Cattelan, Renata, Moraes, Marcelo L., Rossoni, Roger A. (2020). “A Reforma agrária nos ciclos políticos do Brasil (1995 – 2019)”. In: *Rev. NERA, UNESP*, 23(55): 138-164.
- Dias, André L.F. ; Migliari, Wellington; Rodrigues, Gabriel C. M., Poleze, Lucas dos Santos. (2021). *População em Situação de Rua*. Programa Polos de Cidadania, Faculdade de Direito, UFMG. Belo Horizonte: Marginália.
- Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel (2018). *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Natalino, Marco. (2020) *Estimativa da população em situação de rua no Brasil*. Brasília: IPEA.
- Nobre, Marcos. (2022). *Limites da democracia: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro*. São Paulo: Todavia.
- Rossi, Renata A. e Tude, João M. (2021). *Cortes nos orçamentos das Universidades Federais*. Salvador: EA/UFBA.
- Runciman, David (2018). *Como a democracia chega ao fim*. São Paulo: Todavia.
- Schuch, Patrice, Gehlen, Ivaldo, Santos, Rita dos (Orgs.). (2017). *População de rua: políticas públicas, práticas e vivências*. Porto Alegre: Cirkula.
- Schwarcz, Lília M. & Starling, Heloisa M. (2015). *Brasil: uma biografia*. São Paulo, Companhia das Letras.
- Schwarcz, Lília M. (2019). *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Tavares-dos-Santos, José Vicente; Barreira, César. (2018). “Ciclos políticos na América Latina: o desenvolvimento incluyente e a dependência neoliberal conservadora”. En: Alberto Bialakowsky et al (Orgs.). *Las Encrucijadas Abiertas*. Buenos Aires, TESEO, p. 131-150.
- Tavares-dos-Santos, José Vicente, Baumgarten, Maira, Passiani, Enio. (2020). “A Critical Sociology from Latin America: Tradition and Creativity”. En: Gökhan Bozba Tu rul Keskin (Editors). *Sociology in the Global South*. Instambul, Turkey, Çizgi Kitabevi, pp. 11-64.
- Tavares-dos-Santos, José Vicente, Machado, Elisabeth Mazon, Mello, Liciane Barbosa de, Salvarrey, Gabriela, Oliveira, Lívio Silva de. (2020). “Violencias y conflitualidades: elementos teóricos y realidades actuales en Brasil”. En: *Espacio Abierto*. Univ. de Zulia, Volumen 29 N° 1: 102-126.
- Tavares-dos-Santos, José Vicente, Marengo, André (2019) “Autoritarismo y democracia en Brasil: desarrollo inclusivo y dependencia conservadora neoliberal”. En: *Contextualizaciones Latinoamericanas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara., Año 11, número 22, Enero-Junio 2019, p. 83-91.
- Tavares-dos-Santos, José Vicente, Viscardi, Nilia, Angarita Cañas, Pablo E.; Brasil, Maria Glaucíria Mota Brasil (Organizadores). (2019). *Violência, Segurança e Política: processos e figurações*. Porto Alegre, TOMO.
- Tavares-dos-Santos, José Vicente. (2019). “La experiencia latinoamericana de una sociología crítica cosmopolita: mundialización, violencia y democracia - legados de ALAS Porto Alegre (2005)”. En: Burga, Jaime Rios (Editor). *Testimonios y escritos de ALAS desde sus Presidencias y Congresos*. Lima, ALAS / CLACSO, Buenos Aires. p. 403-445.
- Trindade, Héglio. (2021). *Uma longa viagem pela América Latina: invenção, reprodução e fundadores das ciências sociais*. Buenos Aires: CLACSO.

Cumbre de las Américas: la respuesta latinoamericana ante la embestida de Biden

Leandro Morgenfeld
Profesor Regular
UBA. Investigador
Independiente
CONICET.
Co-Coordenador del
GT CLACSO Estudios
sobre Estados Unidos

Desde 1994, las Cumbres de las Américas sirven como termómetro para medir la temperatura de las relaciones entre Estados Unidos y sus vecinos del sur. Cuando asumió, en enero del año pasado, Joe Biden imaginó que la novena edición de estos encuentros de mandatarios sería el ámbito ideal para el relanzamiento de las relaciones con América Latina y el Caribe. El Hemisferio Occidental, como se refieren formalmente a su *patio trasero*, es fundamental para la proyección imperial estadounidense y para seguir sosteniendo su hegemonía global, debilitada por el ascenso de China y otros actores de peso, como Rusia y la India, que articulan en el grupo BRICS. Sin embargo, el cónclave de Los Ángeles resultó en un fracaso político para la Casa Blanca y desnudó los límites que enfrenta a la hora de sostener su histórico dominio. Nuestra América, en tanto, tiene una nueva oportunidad para relanzar la coordinación política regional y unificar una estrategia para ampliar sus márgenes de autonomía, en el marco de la derrota electoral de gobiernos derechistas aliados a Washington, entre el que se destaca el de Colombia.

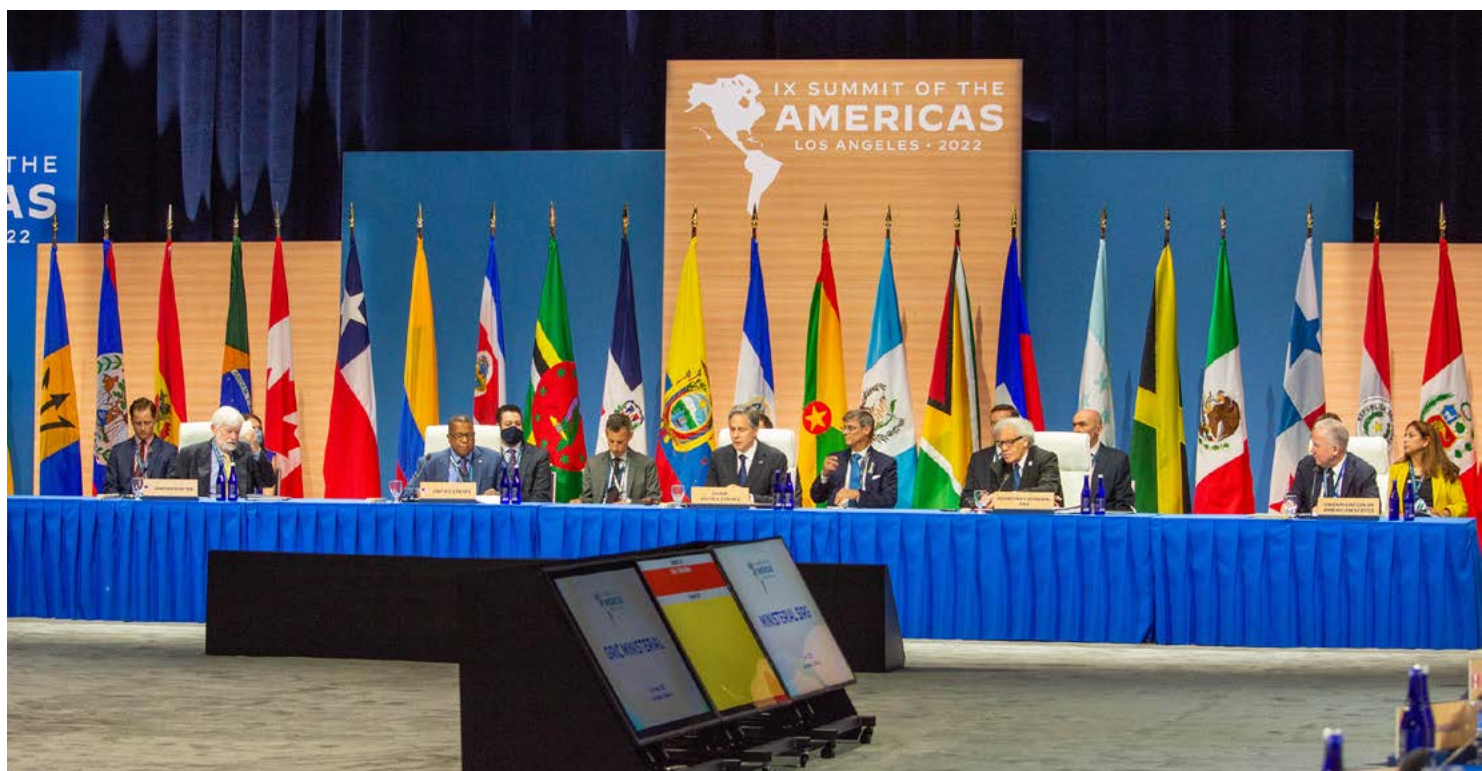
El escenario que se abrió tras la derrota de Trump y la llegada de Biden

A pesar de la alternancia entre demócratas y republicanos, los objetivos estratégicos de Estados Unidos hacia la región se mantienen desde hace dos siglos, cuando se planteó la Doctrina Monroe (1823): alejar a las potencias extra-hemisféricas, mantener el control del *patio trasero* y tratar de evitar que avance cualquier proyecto de coordinación política e integración latinoamericana. Divide y reinará.

El llamado “gobierno permanente de las grandes corporaciones”, el complejo militar-industrial y de inteligencia y el equilibrio de pesos y contrapesos bloquean cualquier alternativa de cambio real, como la que podía haber expresado Bernie Sanders, quien sí fue muy crítico del injerencismo estadounidense. Ante cada cambio de los inquilinos de la Casa Blanca, hay más continuidades que las aparentes. Tener esto en claro es fundamental para no alimentar falsas expectativas. Ya Obama decepcionó a quienes creyeron en su promesa de 2009 de una nueva relación “entre iguales” con los países de la región.

Sin embargo, para la América Latina no daba igual que ganase Trump o Biden en noviembre pasado (Morgenfeld, 2020). Comparten objetivos, pero existen diferencias en las tácticas y las modalidades empleadas, en el uso de *hard* (Trump) o *soft power* (Biden), en apelar más al bilateralismo (Trump) o al multilateralismo (Biden) y en la retórica más o menos agresiva, por ejemplo, contra Cuba. El actual presidente se enmarca en la corriente que adscribe al “internacionalismo liberal”, o sea a la fracción globalista de la clase dominante estadounidense.

La reelección de Trump hubiera potenciado a las ultraderechas, como ocurrió con Bolsonaro en Brasil en 2018. Sin Trump en la Casa Blanca, es difícil imaginar que el militar podría haberse encaramado en el poder. Lo mismo puede decirse sobre la ofensiva contra cualquier política económico-social incluso tímidamente igualitarista, o contra los derechos sociales conquistados o por conquistar (sindicales, de las diversidades sexuales, del aborto legal, de las luchas de



Desde 1994, las Cumbres de las Américas sirven para medir la temperatura de las relaciones entre Estados Unidos y sus vecinos del sur.

los pueblos originarios por las tierras o de los ambientalistas contra el extractivismo). Cuatro años más de Trump hubieran implicado un corrimiento todavía mayor hacia a la derecha en todo el mundo, y en especial en América Latina. Es cierto que el magnate no promovió los mega acuerdos de libre comercio que impulsaban los globalistas ni impulsó guerras en el extranjero. Pero el avance de la internacional ultraderechista apañada por los trumpistas y sus émulos latinoamericanos hubiera implicado un peligro enorme para la región. La derrota de Trump y su política del garrote, entonces, debilita al gobierno de Brasil y a todas las fuerzas y líderes, en cada país de la región, que se referenciaban en ellos (Zuluaga, 2021).

Para América Latina esto puede significar una enorme oportunidad. La vuelta al poder de Luis Arce y el MAS en Bolivia, de Pedro Castillo en Perú, de Gabriel Boric en Chile y de Gustavo Petro en Colombia, más el retorno de Lula como posible candidato en Brasil en 2022, auguran un nuevo ciclo de protagonismo de los pueblos y las fuerzas socia-

les y políticas radicales y progresistas en la región, luego de las enormes movilizaciones de los últimos meses del 2019, pausadas por el estallido de la pandemia.

Como señaló Evo Morales el lunes 19 de octubre de 2020, horas después del contundente triunfo electoral, es el momento de reconstruir la UNASUR y demás herramientas regionales de coordinación y cooperación política, atacadas por gobiernos derechistas en los últimos años. Álvaro García Linera, hace algo más de dos años y, frente a tantos agoreros que pronosticaban una robusta restauración conservadora, pronosticó que no habría un largo invierno neoliberal ya que, a diferencia de los años noventa de siglo pasado, cuando se impuso el llamado *Consenso de Washington*, el neoliberalismo del siglo XXI no tenía un proyecto. Parecía, más bien, un “neoliberalismo zombi”, con poco combustible. La crisis hegemónica del imperio –en cuyo seno miles y miles de jóvenes que simpatizan con el socialismo se lanzan a la participación política– genera condiciones para que el renovado protagonismo de los pueblos latinoamericanos impulse un

cambio histórico y ponga en marcha la construcción de la tantas veces anhelada Patria Grande. La región podrá aprovechar la circunstancia de que el gobierno estadounidense deberá abocarse mucho más a las fracturas domésticas que a la proyección hegemónica global.

Smart power y multilateralismo para afrontar los desafíos geopolíticos

Cuando a principios de febrero de 2021 dio su primer discurso en el Departamento de Estado, Biden declaró pomposamente: “Estados Unidos ha vuelto. La diplomacia está en el centro de nuestra política exterior”. Allí expuso los lineamientos: caracterizó a China como su “mayor competidor” (“Enfrentaremos los abusos económicos de China, contrarrestaremos su acción agresiva y coercitiva para rechazar el ataque de China a los derechos humanos, la propiedad intelectual y la gobernanza global. Pero estamos listos para trabajar con Beijing cuando sea de interés para Estados Unidos hacerlo”), endureció el tono con Rusia (“Le dejé en claro al presidente Putin, de una manera muy diferente a la de mi predecesor, que los días en que Estados Unidos se volcaba ante las acciones agresivas de Rusia, interfiriendo con nuestras elecciones, ciberataques, envenenando a sus ciudadanos, se acabaron”), denunció violaciones de derechos humanos, exaltó a las agencias de seguridad estadounidenses y planteó que cooperaría con el resto del mundo. Al mismo tiempo, realizó tres anuncios, que en parte modifican orientaciones de su antecesor: aumentó el límite de refugiados admitidos (de 15.000 a 125.000), el fin del apoyo de Estados Unidos a la ofensiva de sus aliados en la guerra de Yemen y el freno a la retirada de tropas estadounidenses de Alemania (Morenfeld, 2021).

Más allá de mantener el objetivo geopolítico de frenar el avance chino, la estrategia es parcialmente distinta a la de Trump. Apeló a la cooperación internacional, y al fortalecimiento de las alianzas tradicionales, aunque también a la posibilidad de entendimientos con Moscú y Pekín: “Liderar con la diplomacia significa trabajar codo a codo con nuestros aliados y socios clave de nuevo. (...) Al lider-

ar con diplomacia, también debemos trabajar con nuestros adversarios y competidores de forma diplomática, cuando esté en nuestro interés y en el de la mejora de seguridad del pueblo estadounidense”. Como ejemplo, señaló el acuerdo entre Estados Unidos y Rusia para extender, por otros cinco años, el tratado de armas nucleares *Start*.

En esa línea, remarcó la vuelta de Estados Unidos al Acuerdo de París y a la cumbre multilateral sobre el cambio climático, realizada el 22 y 23 de abril, para la cual convocó a líderes de los cinco continentes. Estados Unidos también volvió a la Organización Mundial de la Salud (OMS), bastardeada por Trump. En las últimas semanas se están intentando re-flotar, además, las negociaciones con Irán, en función de volver a un acuerdo nuclear, como el logrado durante la Administración Obama, del que Trump se había retirado.

Para comandar la política exterior, Biden eligió a Antony Blinken, uno de sus asesores más cercanos, quien ofició como el “número dos” del Departamento de Estado entre 2015 y 2017. Ya hace casi dos décadas que trabaja con el ahora presidente, desde que en el Senado participaba en el Comité de Relaciones Exteriores, y luego ofició como su asesor de seguridad nacional durante sus ocho años como vicepresidente de la Administración Obama. Conocido eurófilo y ferviente multilateralista, el actual jefe de la diplomacia estadounidense augura una orientación similar a la que se desplegó durante el último gobierno demócrata. Su estrategia se centrará en intentar restablecer los lazos con los aliados tradicionales de Estados Unidos –muchos de ellos fustigados por Trump– y privilegiar los foros multilaterales desdeñados por el antecesor de Biden.

La política hacia América Latina y el Caribe

Desde que asumió, Biden está intentando mejorar la alicaída imagen de su gobierno en la región, apelando al multilateralismo, retoma-

“La región podrá aprovechar la circunstancia de que el gobierno estadounidense deberá abocarse mucho más a las fracturas domésticas.

rá cierto diálogo con Cuba (aunque por ahora no dio señales de dar marcha atrás con el endurecimiento que se registró durante la Administración Trump) y mantendrá las presiones y sanciones contra Venezuela, pero quizás con una estrategia que involucre a más actores internacionales (la Unión Europea y, quizás, algunos gobiernos latinoamericanos).

A diferencia de Trump, quien no visitó la región durante sus cuatro años en la Casa Blanca (excepto el fugaz viaje a Buenos Aires, pero para asistir a la cumbre de mandatarios del G20, en noviembre de 2018), Biden viajó 16 veces a América Latina y el Caribe durante los ocho años en los que secundó a Obama. Seguramente priorizará el diálogo con nuevos interlocutores, como Alberto Fernández, en vez de Jair Bolsonaro, quien atraviesa un momento de gran debilidad, producto de su pésimo manejo de la crisis sanitaria y de haber perdido a su principal referente y casi único sostén internacional, Trump. Avanzará con la siempre postergada reforma migratoria –que involucra a millones de hispanos, denostados por su antecesor- y ampliará la agenda de temas en las relaciones interam-

ericanas –incluyendo lo vinculado a lo medioambiental-. Obviamente, el objetivo seguirá siendo contener la creciente presencia china, pero con herramientas y recursos parcialmente distintos a los empleados por la saliente administración republicana.

Por el tema migratorio, habrá un énfasis especial en el vínculo con el triángulo México-Centroamérica-Cari-

be (Biden prometió destinar 4.000 millones de dólares a América Central, como parte de una estrategia para reducir los incentivos para emigrar hacia Estados Unidos) y se espera que, de alguna manera, se retome el proceso de normalización de las relaciones con Cuba, que había iniciado Obama en su segundo mandato y fue congelado y parcialmente revertido durante la Administración Trump, por presión del lobby de Miami y en particular del

senador Marco Rubio. En América del Sur, la prioridad será encontrar una manera de forzar la salida de Nicolás Maduro, tras el fracaso de la estrategia de Trump y Guaidó (aunque la Administración Biden sigue reconociéndolo como “presidente encargado”, a diferencia de la Unión Europea), y a la vez reorientar las relaciones con el gobierno de Bolsonaro, con el que existe una débil afinidad ideológica y diferencias por las políticas medioambientales, fundamentalmente en torno a la desforestación de la Amazonia.

La expectativa por la Novena Cumbre de las Américas

Para poner en contexto el análisis de la cumbre es necesario, en primer lugar, realizar un diagnóstico adecuado de la situación mundial. La pandemia aceleró el proceso de transformaciones geopolíticas que se iniciaron a principios de este siglo y se potenciaron a partir de la crisis de 2008, entre las que se destacan la crisis de la hegemonía estadounidense, el ascenso de Asia-Pacífico en general y China en particular, la crisis del multilateralismo de la segunda posguerra y la agudización de las tensiones y desequilibrios económicos, financieros y monetarios, políticos, militares, tecnológicos, migratorios y medioambientales. Asistimos a una profunda transición en el orden global, en la que lo viejo no termina de morir y el nuevo orden, más multipolar, todavía es incipiente. Por eso lo que prima actualmente es el desorden mundial. La actual guerra en Ucrania, parte de la llamada Guerra Mundial Híbrida y Fragmentaria (Merino, Bilmes y Barrenengoa, 2022), no hizo sino acelerar las contradicciones y los cambios que venían produciéndose en los últimos años.

Desde hace casi tres décadas, estas reuniones de los/as mandatarios/as del continente sirven para medir el estado de las relaciones interamericanas. La primera se realizó en Miami, en 1994, para discutir el ambicioso proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), una iniciativa con la que Estados Unidos intentaba consolidar su hegemonía continental, en el fugaz momento

“ La reunión de Los Ángeles se concretó en un momento muy inoportuno para Estados Unidos, luego del bochornoso retiro de Afganistán en 2021.

de unipolaridad que caracterizó el fin de la guerra fría y la imposición del Consenso de Washington. En 1998 hubo un segundo encuentro de los 34 jefes de estado americanos –todos menos el de Cuba, expulsada de la OEA en enero de 1962- y en 2001 el tercero, cuando apareció la primera voz disonante: la del venezolano Hugo Chávez, quien puso reparos frente al avance de esa iniciativa imperial. La historia posterior es más conocida. Las rebeliones populares en Nuestra América contra el neoliberalismo, la emergencia de gobiernos progresistas, de izquierda y/o nacional populares, la confluencia y articulación de las luchas en espacios como el Foro Social Mundial y las Cumbres de los Pueblos, que permitieron construir el histórico NO al ALCA en Mar del Plata.

Luego de esa derrota, Estados Unidos impulsó tratados de libre comercio bilaterales y ya no tuvo para ofrecer un proyecto global para América Latina y el Caribe, cuyos países avanzaron, en cambio, hacia una mayor coordinación y cooperación políticas, y hacia una incipiente integración regional, con iniciativas nuevas con el ALBA, la UNASUR y la CELAC, entre otras. Además, China fue profundizando sus relaciones económicas con el continente, transformándose en un socio comercial fundamental para los países latinoamericanos, y en un inversor y prestamista de primer orden, desplazando en algunos casos la histórica dependencia de Estados Unidos.

Biden, como representante de la fracción globalista de la clase dominante estadounidense, está intentando infructuosamente revertir la crisis de hegemonía estadounidense. Procura recomponer el alicaído multilateralismo unipolar, a diferencia de Trump que había promovido el unilateralismo unipolar, desdeñando los ámbitos multilaterales como la ONU, la OEA o el G20. Por eso el año pasado, como señalamos más arriba, el demócrata declaró pomposamente que “Estados Unidos estaba de vuelta” (Trump, en cambio, faltó a último momento a la cumbre hemisférica de Lima, en 2018). La IX Cumbre de las Américas, insinuaba, sería el escenario perfecto para relanzar el vínculo con América Latina y



el Caribe, así como lo había hecho Obama en la Cumbre de Trinidad y Tobago, en 2009, pocos meses después de llegar a la Casa Blanca, luego del traspié que había significado el NO al ALCA en Mar del Plata cuatro años antes. Justamente el actual mandatario se jactaba de haber visitado 16 veces la región durante sus 8 años como vice, a diferencia de Trump que no viajó al sur del Río Bravo en todo su mandato, salvo para la fugaz visita a Buenos Aires, antes mencionada.

Sin embargo, la esperada reunión de Los Ángeles se concretó en un momento muy inoportuno para Estados Unidos, luego del bochornoso retiro de Afganistán en 2021,

que implicó una humillación para el imperio tras dos décadas de ocupación de ese país (que se suma a la incapacidad de haber concretado la caída de los gobiernos de Venezuela y Siria, hostigados de todas las formas posibles). A la crisis global que profundizó la pandemia se le suma ahora la guerra en Ucrania, luego de que Rusia reaccionara ante la creciente presión de la OTAN. Esta coyuntura disparó los problemas económicos internos en Estados Unidos (la mayor inflación en 40 años obligó a la Reserva Federal a subir las tasas de interés, alentando un enfriamiento de la economía, que en consecuencia podría entrar en recesión en 2023) y el acelerado deterioro de la imagen del gobierno demócrata, cuyo partido muy probablemente perderá en las elecciones de medio término de noviembre el hoy ajustado control del Congreso.

“ El mantener la política de Trump de asediar a la llamada “troika del mal” desató un vendaval político en el continente.

Intentando un delicado equilibrio entre necesidades internas y externas, Biden cedió a las presiones del senador republicano Marco Rubio, del senador demócrata Bob Martínez y el presidente del BID, el trumpista Mauricio Claver-Carone,

y resolvió que sólo invitaría a los líderes “elegidos democráticamente”, excluyendo a los mandatarios de Cuba (había vuelto a las Cumbres de las Américas en 2015), Venezuela (había sido excluida en la de Lima) y Nicaragua. El mantener la política de Trump de asediar a la llamada “troika del mal” desató un vendaval político en el continente y signó la suerte de la cumbre. Además, Estados Unidos, en términos económicos, no tiene casi nada para ofrecer a la región, frente a una China que avanza imparablemente como socio comercial, prestamista e inversionista en todo el continente. Washington pretende que los países latinoamericanos se le subordinen en su disputa global con Pekín y Moscú, pero, a diferencia de lo que ocurrió en los años noventa del siglo XX, ya no tiene ni un proyecto (el ALCA o luego el

Tratado TransPacífico) ni el peso económico que ostentaba hace algunos años.

El error político que puso en peligro la Cumbre y las oportunidades para Nuestra América

Cuando el 2 de mayo el subsecretario de Estado Brian Nichols reiteró que los gobiernos que “no respetan la carta democrática” no serían invitados, se le plantó a Estados Unidos el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien tras visitar Cuba declaró que no viajaría a Los Ángeles si se imponían restricciones a la participación de países soberanos. Pronto lo secundaron los integrantes de la Comunidad del Caribe (CARICOM), el presidente boliviano Luis Arce y la presidenta hondureña Xiomara Castro. A partir de ese momento, y frente a la posibilidad de que la cumbre no se realizara, la Administración Biden se vio obligada a realizar intensas gestiones diplomáticas, incluidos los viajes de la primera dama y del ex senador Chris Dodd, para evitar que el boicot hiciera naufragar. Logró que Bolsonaro finalmente viajara —a cambio de una reunión bilateral con su par estadounidense— y comprometió la asistencia de Gabriel Boric y Alberto Fernández, quienes, si bien criticaron la decisión del Departamento de Estado, no se plegaron a AMLO. El 27 de mayo, en tanto, los mandatarios del ALBA —creada en 2004 como proyecto alternativo al ALCA— se reunieron en La Habana para repudiar las exclusiones y enviar un mensaje a Estados Unidos.

Ante la ausencia de muchos mandatarios de la región (finalmente sólo terminaron asistiendo 23 de 35, resultando la edición de la cumbre con más faltazos a nivel presidencial), la participación o no de Alberto Fernández cobraba especial relevancia. Si se unía a AMLO, a Luis Arce y a Xiomara Castro, quienes cumplieron su palabra y no fueron por las anacrónicas exclusiones, el golpe a la Cumbre hubiera sido letal (también faltaron, por otros motivos, los gobiernos derechistas de Guatemala y El Salvador, que eran fundamentales porque junto con México son claves para resolver la crisis migratoria que preocupa a la Casa Blanca). En

los días previos, el presidente argentino subió el tono de las críticas a Estados Unidos. Sin embargo, tras el llamado telefónico de Biden y la promesa de una visita a la Casa Blanca el próximo 25 de julio, anunció que asistiría a la Cumbre, rompiendo en los hechos la sintonía diplomática que se venía cultivando con México desde la formación del Grupo de Puebla y que fue importante, por ejemplo, para lograr la salida con vida de Evo Morales y Álvaro García Linera tras el golpe de Estado en Bolivia en 2019.

Si bien viajó a Los Ángeles, el tono del discurso de Alberto Fernández, como presidente pro t  pore de la CELAC, fue extremadamente duro. Señal   que el país anfitrión no podía ejercer el derecho de admisión, pidió reemplazar a Luis Almagro en la OEA por su apoyo al golpe contra Evo (“Se ha utilizado a la OEA como un gendarme que facilitó un golpe de estado en Bolivia”) y reclamó que la dirección del BID debía volver a manos de un latinoamericano. También llevó el reclamo por la soberanía de Malvinas: criticó que el logo de las Cumbre no las incluyera. Además, invitó a Biden a la Cumbre de la CELAC que se realizar  a el 1 de diciembre en la Argentina, dando a entender que es necesario articular regionalmente para desde allí plantear unificadamente un diálogo o negociación con Estados Unidos.

Las múltiples ausencias, más los discursos críticos –especialmente el del canciller mexicano, quién sí viajó a Los Ă ngeles–, el escrache contra el golpista Luis Almagro el martes 7 de junio –repudiado como “asesino”, “mentiroso” y “títere de Washington”–, la contra Cumbre de los Pueblos y la movilización callejera en contra de las exclusiones, muestran que Estados Unidos ya no puede imponer su voluntad como antes. El problema es que falta desplegar una estrategia regional conjunta y recuperar la iniciativa. La UNASUR, convaleciente luego del retiro de los gobiernos derechistas alineados con Estados Unidos durante la llamada restauración conservadora, y la CELAC podr  an ser un ámbito para empezar a avanzar hacia una mayor cooperación política e integración regional.

Nuestra América debe impulsar una estrategia multipolar multilateral y plantear un programa de mínima con algunos puntos clave, con base en iniciativas que se esbozaron en los últimos tiempos: discutir conjuntamente las condiciones para la explotación de sus estratégicos recursos naturales –la “OPEP del litio”, junto a una empresa estatal latinoamericana para explotarlo, ser  a un buen ejemplo–; avanzar hacia una moneda común, a partir de la reciente propuesta de Lula; plantear una investigación y una moratoria conjunta de la deuda externa; avanzar hacia una política sanitaria soberana –produciendo a nivel regional, por ejemplo, algunas de las vacunas cubanas contra el COVID– y, fundamentalmente, negociar conjuntamente con actores extra regionales como Estados Unidos, la Unión Europea y China. Es la única forma de equilibrar mínimamente las enormes asimetrías con los países más desarrollados.

El viernes 10 de junio Biden cerraba el encuentro de presidentes con la firma de la “Declaración de los Ă ngeles” y algunas limitad  simas promesas de ayuda económica para contener a los migrantes y ampliar a 20.000 los refugiados anuales que aceptar  a Estados Unidos. En realidad, hay una militarización de la problemática, ya que Estados Unidos pretende sumar a México y Colombia como aliados principales extra OTAN, o sea subordinarlos a la estrategia de Washington contra los otros polos de poder global. En el discurso oficial aparecieron las habituales apelaciones a la democracia, la seguridad hemisférica, el libre mercado, los derechos humanos y la inversión privada. Sin embargo, esta vez, Estados Unidos fracasó en imponer la doctrina Monroe de “América para los (norte)americanos”, que el año que viene cumple exactamente 200 años.

El trasp  e no sólo ocurrió a nivel gubernamental, sino que, por abajo, y en estrecha relación con las luchas que están haciendo

“ Nuestra América debe impulsar una estrategia multipolar multilateral y plantear un programa de mínima con algunos puntos clave. **”**

retroceder a los gobiernos neoliberales desde 2018, crece también la articulación de las resistencias, como se vio en la habitual contra Cumbre de los Pueblos realizada en Los Ángeles. En Ciudad de México, esa misma semana, miles de académicos y activistas se reunieron en la Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales, para pensar y debatir cómo construir ese otro mundo posible. El mismo día que cerraba el cónclave de mandatarios en Estados Unidos, más de 100.000 personas colmaron el Zócalo de la capital azteca para escuchar al cubano Silvio Rodríguez, en el más que simbólico cierre del evento organizado por CLACSO. Como señaló allí Álvaro García Linera, en diálogo con *La Jornada*, “Hay, de América Latina hacia Estados Unidos, pérdida de miedo y hasta falta de respeto ante el poderoso. Se ha desvanecido la idolatría y sumisión voluntaria de las élites políticas hacia lo norteamericano. Era una especie de cadena mental que te amarraba a mover tu cabeza siempre diciendo sí a lo que decía Estados Unidos. Ahora no lo oyes. Te vas. No vienes. Dices lo que quieras. Los otros nos desprecian y nosotros les hemos perdido el respeto. México ha liderado este divorcio”.

El fracaso de la puesta en escena imperial en Los Ángeles abre grandes oportunidades. El contexto político regional es, además, más que oportuno por la derrota electoral que sufrieron gobiernos alienados a la estrategia

imperial. Desde 2018, se impusieron AMLO en México, Alberto Fernández en Argentina, Luis Arce en Bolivia, Pedro Castillo en Perú, Xiomara Castro en Honduras, Gabriel Boric en Chile y Gustavo Petro en Colombia. La histórica derrota del uribismo en este último país, que actuaba como el reaseguro militar del Comando Sur en la región, implica una novedad histórica (Merino, 2022). Si en octubre Lula se impone sobre Bolsonaro, como indican todas las encuestas, se confirmará esa tendencia política regional iniciada hace cuatro años. Como declaró recientemente Evo Morales en su visita a la Argentina el 12 de julio, “Estados Unidos ya no tiene la hegemonía en Latinoamérica. Ya no es una potencia económica, a lo sumo puede ser potencia militar. (...) Estados Unidos sólo vive de guerra. Esa doctrina inmoral, la doctrina Monroe de ‘América para los americanos’ va terminándose. Nosotros, en cambio, hemos propuesto ‘América Plurinación de los pueblos para los pueblos’”¹. Falta, entonces, que las fuerzas políticas y sociales progresistas, de izquierda y nacional-populares vuelvan a poner en el horizonte de sus luchas el proyecto de la Patria Grande. Para reimpulsar el multipolarismo y ampliar los márgenes de autonomía de Nuestra América, que bajo la dominación imperial sigue siendo la región más desigual del mundo, con más de 200 millones de pobres, según Naciones Unidas. ■

Referencias

- Merino, Gabriel, Bilmes Julián y Barrenengoa, Amanda (2022). “Ascenso de China: contradicciones sistémicas y desarrollo de la guerra mundial híbrida y fragmentada”. En: <https://thetricontinental.org/es/argentina/chinacuaderno3/>.
- Merino, Gabriel (2022*) “Petro en Colombia: revolución democrática y aspectos geopolíticos”. En: *Diagonales*. 2 de julio.

Morgenfeld, Leandro (2020). “Elecciones EEUU 2020: la crisis de hegemonía”. En: *Foro*, Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia, Bogotá, # 101-102. Agosto-noviembre, pp. 58-66.

(2021) “Biden, América Latina y las mutaciones geopolíticas”. En: *Estados Unidos. Miradas críticas desde Nuestra América*. Boletín del Grupo de Trabajo CLACSO “Estudios sobre

Estados Unidos”. Año 5. Número 5. “Los primeros 100 días del gobierno de Biden”. Junio.

Zuluaga Nieto, Jaime (2021). “El gobierno de Trump frente a América Latina y el Caribe: la política del garrote”. En: Morgenfeld, Leandro y Aparicio, Mariana (coordinadores). *El legado de Trump en un mundo en crisis*. México: SigloXXI-CLACSO.

1. Entrevista a Evo Morales, *Página/12*, Buenos Aires, 13 de julio de 2022, pp. 1-3.

ÚLTIMAS EDICIONES



¿Quieres comprar una de
nuestras últimas
ediciones de la Revista Foro?

¡HAGÁMOSLO JUNTOS!

1. Ingresa a <https://foro.org.co/revista-foro/>
2. Selecciona la revista que deseas comprar
3. Elige el formato (digital o físico) en la pestaña derecha
4. Da un click en la opción añadir al carrito de compras y seguidamente en la opción finalizar compras
5. Digita tus datos de compra y da un click en realizar el pedido

Recuerda que recibirás de inmediato al correo registrado un mensaje que anuncia tu compra, si es física en máximo de 5 días hábiles recibirás la Revista y si es digital podrás proceder a la descarga de manera inmediata a través de la notificación que te llega a tu correo.

Si se te presenta algún inconveniente no dudes en contactarnos al correo:

contactenos@foro.org.co

Foro

LICENCIA NÚMERO 3886 DE MINISTERIO DE GOBIERNO



40 Años
Por una
Foro democracia
Nacional por Colombia viva y deliberante

EDICIÓN
107
SEPTIEMBRE 2022