

Revista Foro

Bogotá, D. C. - Colombia

No. 61

Mayo de 2007

Valor \$10.000

La Parapolítica ¿Los verdaderos dueños del país?



ISSN 0121-2559



Ediciones Foro Nacional por Colombia



Revista de la
Fundación Foro Nacional por Colombia
No. 61 \$ 10.000 Mayo de 2007

Director:

Pedro Santana Rodríguez

Editor:

Hernán Suárez

Comité Editorial:

Eduardo Pizarro Leongómez
Orlando Fals Borda
Alejandro Angulo S.J.
María Eugenia Sánchez
Esperanza González Rodríguez
Fabio Velásquez C.

Colaboradores Internacionales:

Eduardo Galeano (Uruguay); Hilda Herzer,
Edison Núñez (Brasil); Alfredo Rodríguez,
Alex Rosenfelt (Chile); Gustavo Ríofrío,
Rossana Reguillo (México); Federico
Añillas (Perú); Fernando Carrión, Jorge
García (Ecuador); John Turner (Inglaterra),
David Slater (Londres); Juan Díaz A.
(Francia); Carlos Jiménez (España); Cándido
Grzybowski (Brasil), Carlos Guerra Rodríguez
(España).

Asamblea de Socios:

Humberto Arboleda, Francisco Mejía, Eduar-
do Pizarro, Pedro Santana, Fabio Velásquez,
Enrique Vera Durán, Esperanza González,
María Fernanda Quintana, Diógenes Rosero
Durango.

Carátula

Mauricio Suárez Acosta

Ilustraciones

Mauricio Suárez Acosta

Corrección

Julio Mateus

Impresión

Panamericana S.A.

Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62
Teléfonos: 283 8548 - 282 2550
Fax: 286 1299
Apartado Aéreo 10141
foro@etb.net.co
Bogotá D.C. - Colombia

Licencia: No. 3886 del Ministerio de Gobierno

Contenido

Editorial

En defensa del pluralismo político
y la descentralización

Ciudad y Democracia

5 Revolución y contrarrevolución en la ciudad global

Jordi Borja

**La parapolítica:
¿los verdaderos dueños del país?**

17 Acerca de la parapolítica

Gustavo Duncan

25 Los caminos de la alianza entre políticos y
paramilitares

Corporación Nuevo Arcoiris

35 Responsabilidad política y superación de la
parapolítica

Pedro Santana R.

47 Antioquia: ¿un caso típico y atípico?

Patricia Fernández Correa

56 El conflicto armado y la «parapolítica» en Córdoba

Víctor Negrete Barrera

El Tratado de Libre Comercio

66 ¿Es constitucional el TLC?

*César Rodríguez Garavito
Diana Rodríguez Franco*

Foro Social Mundial

81 El futuro del Foro Social Mundial:

Un nuevo paso adelante

Antonio Martins



Esta revista es miembro de la
Asociación de Revistas Culturales Colombianas



Editorial

En defensa del pluralismo político y la descentralización

La crisis del sistema político de Colombia es evidente. La Constituyente de 1991 quiso que la crisis del régimen se resolviera por la vía democrática: mayor descentralización pues el sistema centralista ideado por la Constitución de 1886 había hecho agua con deslegitimación de las instituciones, centralización del ingreso y del gasto público, desarrollo de cientos de movimientos y paros regionales reclamando por el nombramiento de los maestros y por el de médicos para los hospitales, y clamando por mejores servicios públicos. En una investigación realizada a comienzos de los años ochenta se llegaba a la conclusión de que el régimen político colombiano estaba colapsando por su centralismo, clientelismo y falta de democracia. Recordemos que los alcaldes y gobernadores eran designados a dedo por el presidente de la república en los respectivos departamentos y la ciudad de Bogotá y los alcaldes por los gobernadores en el resto de los municipios del país.

Se gobernaba al ritmo de los paros cívicos, había dicho Alfonso López Michelsen siendo presidente de la república en 1975, y por ello había propuesto una Asamblea Constitucional con el expreso mandato de reformar el sistema político-administrativo de departamentos y municipios. Fue lo que se denominó «la Pequeña Constituyente», puesto que López de manera tramposa buscaba dejar fuera a la oposición y por ello proponía la elección de dos constituyentes por departamento para garantizar el carácter bipartidista de la Asamblea Constitucional; por ello peyorativamente se le denominó “pequeña”, pues lo era en su composición pero también en su temario. El proyecto naufragó en una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, que encontró vicios en el procedimiento de su aprobación en el Congreso de la República.

Fue precisamente por las hondas raíces de la problemática y por el descontento generalizado con el ordenamiento territorial, por lo que la administración del presidente Belisario Betancur (1982-1986) decidió emprender de fondo una reforma que devolviera recursos a las regiones, autonomía en sus funciones y atribuciones y soberanía para elegir a sus gobernantes. Este fue el contenido del Acto Legislativo No. 1 de 1986, aprobado por el Congreso y puesto en marcha en el año de 1988 con la elección popular de alcaldes y complementado con las leyes 14 de 1983, que reorganizó las finanzas municipales, y 11 y 12 de 1986, que puso en marcha la descentralización en materia administrativa y financiera.

Mayor autonomía para la fijación y el recaudo de los tributos municipales (predial, vehículos, avisos y tableros, instituciones financieras e industria y comercio), pero al mismo tiempo, el reconocimiento de que era necesario devolver, en muchos casos, tributos desde las arcas centrales de la nación a municipios y departamentos. Fue lo que se hizo mediante la Ley 12, que entregó una parte creciente de los recursos del impuesto a las ventas (IVA) y el llamado hasta entonces situado fiscal con destino a la educación y a la salud. Llegó luego la elección popular de alcaldes en marzo de 1988 y con ello un nuevo oxígeno tanto a la política como a



la democracia local. Surgieron cientos de alcaldes cívicos y la oposición ganó siete alcaldías que quedaron en manos de la Unión Patriótica. El experimento político de entregar la soberanía secuestrada por el bipartidismo a los ciudadanos funcionó a pesar de los asesinatos y la persecución desatada desde el establecimiento más tradicional contra la Unión Patriótica. El genocidio desatado contra este movimiento con la directa participación de sectores de las Fuerzas Armadas gubernamentales trató de detener el avance y la pluralización política de la vida local. Fue un intento, pero no lo logró, porque desde entonces el fenómeno político ha sido la revitalización de la democracia local y la pluralización de la vida política. La oposición dejó de asociarse con el demonio, pues hasta curas se lanzaron a conquistar alcaldías y gobernaciones para disputar al bipartidismo compulsivo que nos gobernaba de manera excluyente y corrupta, estos lugares en la estructura del Estado.

La Constituyente, como ya dijimos, en 1991 profundizó la descentralización al extender la soberanía popular a la elección de los gobernadores, al dar mayor autonomía y atribuciones a los municipios y departamentos, pero sobre todo a los primeros, puesto que los segundos quedaron en el limbo, con autonomía política pero sin recursos. Es la tragedia de la inexistencia en Colombia de una institución intermedia de Estado.

La Constituyente puso en marcha una nueva estructura territorial con un solo gran defecto, como ya indicamos: no decidió cuál sería la institución intermedia del Estado o el departamento refundado o la región. En un acto de ingenuidad política dejó en manos del Congreso esa definición. Hasta hoy, y después de catorce intentos de discusión, no se ha aprobado la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT, que ponga en marcha esa nueva estructura.

Pero los enemigos de la descentralización tomaron un nuevo aire después de la Constituyente. Primero intentaron revertir la descentralización mediante el cuestionamiento a la madurez de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes. Luego, y de manera más eficaz, con el comando de los presidentes y ministros de Hacienda respectivos fueron por una parte de las finanzas territoriales contenidas en la Constitución, que ordenaba dos mecanismos para mantener la fortaleza de los recursos económicos que hicieran viable la descentralización: mediante el situado fiscal con destino a educación y salud, y mediante una creciente participación en los ingresos corrientes de la nación, que debería llegar al 22% en el año 2002, se esperaba que los municipios definitivamente despegaran en sus niveles de desarrollo local y regional. La Ley 60 de 1993 reglamentó la puesta en marcha y el manejo de estos recursos y determinó unos porcentajes para educación, salud, saneamiento básico y recreación. Entregó unos recursos adicionales a los municipios ribereños del río Magdalena y a los distritos especiales determinados en la Constitución Política.

Con la crisis de 1999 el Gobierno Central, que no ha disminuido su gasto público, y ante la crisis desatada por el incremento en el servicio a la deuda interna y externa decidió proponer y aprobar en contra de municipios y departamentos un acto legislativo de vigencia transitoria hasta el año 2008 recortando la participación de municipios y departamentos en los ingresos corrientes de la nación. El resultado fue, según la Contraloría General de la República, que los municipios y departamentos dejaron de percibir 10.6 billones de pesos. Esto quiere decir que educación, salud y saneamiento básico dejaron de recibir este dinero, el cual, como lo demuestra dicho estudio, se fue a cubrir el servicio de la deuda tanto interna como externa. Pero



lo que se dijo que era transitorio ahora se torna permanente. El gobierno de Uribe, que ha disfrutado durante cinco años de los beneficios de este acto legislativo aprobado por la administración de Andrés Pastrana y bajo el ministerio de Juan Manuel Santos antes Ministro de Hacienda y hoy flamante ministro de Defensa, estos recursos en vez de dirigirse como ahora postulan, a gastos en educación y salud, se fueron principalmente a pagar deuda y con ello a favorecer a los grandes capitalistas del sector financiero colombiano, léase grupos de Sarmiento Angulo, Santodomingo, Grupo Empresarial Antioqueño, pero también a los inversores internacionales en la «banca colombiana» como los grupos españoles del Banco Santander, el BBVA o grupo Vizcaya. Por ello no es cierto que ahora, si se aprueba el acto legislativo que recortara las transferencias en cincuenta billones de pesos hasta el año de 2016, que es la fecha que propone el acto legislativo, se vaya a aumentar el gasto en salud y educación hasta llegar a coberturas universales en ambos derechos definidos en la Constitución Política. Esto es demagogia. El estudio de la Contraloría muestra que el gobierno que preside Álvaro Uribe Vélez no ha invertido los recursos recortados a municipios y departamentos en educación y salud, ¿por qué lo haría ahora? Simplemente de lo que se trata es de ocultar los verdaderos motivos de la reforma y tratar de ganar legitimidad con argumentos demagógicos. De lo que se trata es de recentralizar el país bajo la vieja fórmula de la Constitución de 1886.

La descentralización afronta entonces tres retos importantes en este momento: el primero, el avance de un proyecto como el que representa Álvaro Uribe Vélez de centralización de los recursos para tener mayor poder ante las regiones y los municipios, un segundo punto es el de la corrupción en municipios y departamentos. Frente a este segundo tema es innegable que los mecanismos de control en manos de la Procuraduría General de la Nación y de la Contraloría General y las territoriales han fracasado en muchos departamentos y municipios del país. Pero la solución no está en recortarles los recursos sino en revisar los mecanismos de conformación y elección de estos organismos. Una reforma política debería considerar que estos organismos sean ocupados por personas de la oposición o por lo menos que no pertenezcan a las coaliciones de gobierno en el nivel nacional y en los niveles territoriales. Pero también estimularse y protegerse a las veedurías ciudadanas y a mecanismos como la rendición pública de cuentas. La clave en la lucha contra la corrupción está en dos alternativas que deberían estimularse de manera simultánea: una reforma a la manera como se eligen los organismos de control en el país, y un estímulo a fondo de los mecanismos de veeduría ciudadana y de participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos.

Un tercer elemento que es fundamental tiene que ver con la derrota de los actores armados ilegales que atentan contra las finanzas municipales y departamentales. En este terreno el principal enemigo de la descentralización es el paramilitarismo, que copó, según investigaciones recientes más de doscientos cincuenta alcaldías municipales, en las cuales firmó pactos como los del departamento del Casanare o el departamento del Magdalena, donde a cambio de asegurar su elección mediante mecanismos de coacción al elector y de fraude masivo, los candidatos se comprometieron a entregar parte del presupuesto y la contratación en porcentajes hasta del 50% de los recursos municipales o departamentales. También las investigaciones han mostrado la penetración en las redes públicas de salud y en los fondos provenientes de las regalías. Este fenómeno no podrá ser derrotado sin el funcionamiento decidido de los



organismos de control pero también de los organismos de la Justicia, nos referimos principalmente a la Fiscalía y a los jueces de la república, incluidas las altas Cortes de Justicia.

La crisis tiene que ver con la derrota a los organismos del Estado democrático de derecho en el orden territorial. Que los paramilitares hayan tomado el control de más de doce departamentos y de más de doscientos cincuenta municipios del país muestra una aguda crisis de los organismos judiciales, de los organismos de control, pero también de los que constituyen el Estado democrático como son las contralorías departamentales y municipales, las procuradurías delegadas y los partidos y movimientos políticos que hacen presencia en concejos municipales y asambleas departamentales y en alcaldías y gobernaciones. Lo que muestra el fenómeno de la infiltración es un colapso de las instituciones sobre la base del debilitamiento, por la vía de la amenaza armada y del asesinato de sus dirigentes, de las organizaciones de la sociedad civil local y departamental. Fue lo que ocurrió en estos territorios del país.

La descentralización está en peligro entonces por tres factores que debemos enfrentar quienes creemos en un Estado descentralizado, con autonomía en sus entidades territoriales y con respeto por la diversidad cultural. Nos referimos a la férrea defensa de los recursos fiscales para las regiones y municipios, el combate a la corrupción y la refundación democrática de las instituciones territoriales desmontadas *de facto* por los poderes mafiosos de los paramilitares.

El problema con las guerrillas, principalmente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, es de naturaleza distinta. Las guerrillas declararon de manera totalmente errónea y antidemocrática, desde finales de los años noventa, como objetivos militares a alcaldes y concejales, decenas han sido asesinados. Ello por cuanto se consideran los representantes del Estado que dicen combatir para reemplazarlo por un etéreo y antidemocrático «Estado democrático y popular». Pero hay que decirlo claramente: el objetivo de las FARC no es la corrupción o la infiltración del Estado en el nivel municipal o departamental. Esto lo realizan de manera ocasional. Su propósito en los últimos años ha sido principalmente el de la confrontación armada contra inermes funcionarios del poder civil elegidos mediante votaciones en sus respectivos municipios. Es obvio que estas prácticas merecen nuestra condena y la de todos los demócratas, pero consideramos equivocado hacer una equiparación entre los poderes mafiosos de los paramilitares y los poderes antidemocráticos de las guerrillas. Los primeros acumularon poder territorial mediante la estrategia de la infiltración y la subordinación de los poderes locales, los segundos los intimidaron y en muchas ocasiones los asesinaron. La forma de enfrentarlos, por tanto, debe ser distinta.

Bogotá, mayo de 2007



Jordi Borja

Arquitecto y urbanista catalán.

Revolución y contrarrevolución en la ciudad global

o las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades

Jordi Borja

1. Los urbanistas e investigadores urbanos y la ciudad capitalista

Espacios de esperanza, así titula uno de sus libros más recientes David Harvey.¹ Sin embargo, las intervenciones de Harvey, como las de otros destacados participantes norteamericanos en los «Diálogos sobre la ciudad del siglo XXI» (Foro de las culturas, Barcelona, 2004) no eran precisamente esperanzadoras. Autores reputados como Neil Smith (colega de Harvey en la City University de New York), Saskia Sassen, la famosa autora de la ciudades globales;² Michael Cohen,³ ex directivo del Banco Mundial; Mike Dear, autor de un libro ya clásico sobre el nuevo modelo urbano⁴ o Tom Angotti (profesor de la City University New York, editor de *Planner's*

¹ Harvey, D., *Espacios de esperanza*, Ed. Akal Madrid, 2003.

² Sassen, S., *La ciudad global*, (*The Global City*), New York, London, Tokyo. Princeton, Princeton University Press, 2001.

³ Cohen, *Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990*, Banco Mundial, Washington, 1991, y *Preparing for the Urban Future* (con Ruble, Tulchin y Garland), Wilson Center-Smithsonian Institute, Washington, 1996.

⁴ M. Dear, *From Chicago to Los Angeles*, Sage Publications, 2002.



Network)⁵, presentaron un panorama muy crítico, casi apocalíptico, de las ciudades de hoy, tanto en lo que se refiere a Estados Unidos como al resto del mundo. Algunos invitados que no pudieron asistir, como Michael Sorkin o Mike Davis, o que nos han visitado recientemente como Richard Sennett, Edward Soja o Richard Ingersoll,⁶ han expresado posiciones similares. La coincidencia entre autores marcadamente «radicales» o marxistas como Harvey, Smith, Angotti o Davis, con otros de talante más «liberal» (concepto en sentido estadounidense, es decir socialdemócratas) como Cohen, Sassen, Dear o Sorkin, es significativa: nuestra época replantea la razón de ser de la ciudad, las dinámicas disgregadoras son muy fuertes y las incertidumbres sobre su futuro crecientes. Evidentemente que profesionales y analistas de la ciudad europeos y latinoamericanos también expresaron posiciones críticas, como Nuno Portas, Oriol Bohigas, Manuel Solá Morales, François Ascher, Campos Venuti, Peter Hall, Jaime Lerner, Jorge Wilhelm, Mauricio Marcelloni, Michel Marcus, Jean Louis Cohen, François Barré, Sophie Body-Gendrot, Raquel Rolnik, Alfredo Rodríguez, Fernando Carrión, Ariella Masbouni, Joseph M^a Montaner, Francesc Muñoz, Giuseppe Pericu, Eyal Weizman, Enrique Ortiz, etc. Sin embargo, sus intervenciones parecieron más «positivas», más esperanzadoras, sin entrar ahora en la discusión sobre si en este caso correspondía el optimismo de la voluntad gramsciana, se apoyaba en bases materiales objetivas, o si el pesimismo de los analistas norteamericanos expresaba un «optimismo informado» (Castells, que en parte cabe considerarlo también un autor del ámbito universitario norteamericano se situaría en cambio más próximo a las posiciones «europeas»).

Estos autores nos proponen claves interpretativas sobre las ciudades en la globalización. El análisis de la relación entre globalización y urbanismo les lleva a constatar la profunda crisis de las políticas locales de «reproducción social» (vivienda, educación, servicios sociales, etc.), que han sido históricamente propias de los gobiernos municipales o regionales. Los nuevos espacios locales, la ciudad extensa o el espacio urba-

no-regional, se han convertido por otra parte en territorios de organización de la «producción social» (conjunto de factores que intervienen en el proceso económico de producción de bienes y servicios), pero de gobernabilidades débiles y fragmentadas. Lo cual conlleva a que se agudicen las contradicciones y se acentúen las políticas «revanchistas» o represivas. Autores tan distintos como Smith, Sassen, Harvey o Angotti, a partir de su conocimiento de las ciudades estadounidenses, denuncian la emergencia de un «fascismo urbano». En resumen el conflicto social (o la nueva lucha de clases) se ha desplazado, relativamente, del ámbito del Estado-nación y del lugar de trabajo a los territorios locales y al nexo entre lo local y lo global⁷.

En este texto expondremos algunas reflexiones sobre la misma temática y analizaremos en la última parte las «contradicciones» del llamado «modelo de Barcelona», puesto que nuestra hipótesis de partida es que la evolución de la ciudad del siglo XXI es espectacularmente dialéctica, y en ella emerge lo malo y lo bueno en conflicto permanente. Por un parte tenemos en cuenta las contribuciones de los autores citados y otros que han analizado las contradicciones de la ciudad postindustrial.⁸ Y por otra avanzaremos algunas hipótesis sobre el caso barcelonés a partir de la emergencia de nuevas

⁵ Angotti, T. *Metropolis 2000, planning, poverty and politics*. Routledge, New York 1993.

⁶ Mike Davis, ver especialmente «Planeta de ciudades-miseria»; en *New Left Review*, No. 26, 2004, edición española; Sorkin, M., *Variaciones en un parque temático*, Gustavo Gili, Barcelona, 2005; Sennett, R., *El respeto*, Anagrama, 2003; Soja, E., *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Basil Blackwell, Oxford, 2000; Ingersoll, R., «Tres tesis sobre la ciudad», en *Revista de Occidente*, No. 185, Madrid.

⁷ Borja, J. y Castells, M., *Local y global*, Taurus Madrid, 1997.

⁸ Como Ascher en *Nuevos principios de urbanismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2003, Amendola en *La Ciudad posmoderna*, Celeste Editorial, Madrid, 2000, y Castells, *La era de la información*, Alianza, Madrid, 2000 y *La sociología urbana de Manuel Castells*, Ed. Susser, Alianza Editorial, Madrid, 2001.

prácticas públicas desde los inicios de la década de los noventa, de las respuestas sociales a las mismas y de la renovación del pensamiento crítico que había quedado relegado debido al éxito y al consenso del urbanismo de los ochenta.⁹

El texto que sigue expone brevemente las características y contradicciones de la «revolución urbana» de nuestra época. En segundo lugar las respuestas del urbanismo, la revalorización de la ciudad y las dinámicas fragmentadoras y segregadoras que se dan en ella. Y finalmente el debate sobre los modelos de ciudad en curso (¿Barcelona es un modelo?) y su relación con el derecho a la ciudad propio de nuestra cultura democrática.¹⁰

Las ideas contenidas en este texto se encuentran apuntadas, pero no siempre desarrolladas de la misma forma, en el libro *La ciudad conquistada* (Alianza Editorial, reedición 2005) y por lo que se refiere a Barcelona en el libro editado por el autor junto con la arquitecta Zaida Muxí, *Las ciudades del siglo XXI, Madrid, Valencia, Bilbao y Barcelona*, Ediciones UPC, Barcelona, 2003.

2. Sobre el uso de los términos revolución y contrarrevolución en la ciudad de la globalización

Utilizamos los términos de revolución y contrarrevolución no solamente por la historia que conlleva consigo el concepto de revolución urbana y su renovación a lo largo del tiempo, como se comprueba en la literatura sobre el auge de las ciudades metropolitanas a lo largo del siglo XX y más recientemente sobre la «explosión de la ciudad» (ver el catálogo de la exposición que con este título dirigieron Nuno Portas, Francesco Indovina y Antonio Font) o el ya clásico concepto de Metapolis acuñado por François Ascher. También lo usamos en un sentido más general que corresponde al hilo interpretativo de nuestro texto.



Las revoluciones, sean políticas, sociales, económicas, científicas, culturales o tecnológicas, generan procesos (o por lo menos expectativas) que para simplificar podemos calificar de «democráticos» o socializadores del progreso. En el caso de la revolución urbana de nuestra época, ampliamente descrita, se enfatiza la mayor autonomía de los in-

⁹ Ver última parte de este texto.

¹⁰ El derecho a la ciudad, concepto que planteó Lefebvre en los años sesenta, pero que ha sido desarrollado muy recientemente por los movimientos sociales urbanos a nivel internacional. En la conferencia de hábitat de Estambul (1996) no se planteó, pero sí en el Foro Urbano Mundial de Hábitat (Barcelona, 2004). Ver J. Borja, *La ciudad conquistada*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.

dividuos, la diversidad de ofertas (de empleo, formación, ocio, cultura, etc.) que se encuentran en los extensos espacios urbano-regionales, las nuevas posibilidades de participación en las políticas públicas de las instituciones de proximidad y a partir de la socialización de las nuevas tecnologías, las mayores posibilidades de elegir residencia, actividad o tipo de movilidad, etc.

Sin embargo, nunca la segregación social en el espacio había sido tan grande, crecen las desigualdades de ingresos y de acceso real a las ofertas urbanas entre la población, colectivos vulnerables o más débiles pueden vivir en la marginación de *ghetos* o periferias (ancianos, niños, inmigrantes, etc.), los tiempos sumados de trabajo y transporte aumentan, la autonomía individual puede derivar en soledad e insolidaridad, la incertidumbre sobre el futuro genera ansiedad, se pierden o debilitan identidades y referencias, hay crisis de representación política y opacidad de las instituciones que actúan en el territorio, etc. Es decir, las esperanzas generadas por la revolución urbana se frustran y el malestar urbano es una dimensión contradictoria de la vida urbana actual.

Estos efectos perversos de la revolución urbana no son una fatalidad sino que resultan de un conjunto de mecanismos económicos, de comportamientos sociales y de políticas públicas como son: el carácter sobredeterminante de la renta urbana en la definición de usos del territorio, el consiguiente carácter de «ahorro» que han adquirido las inversiones en suelo o en vivienda, las alianzas «impías» entre promotores y autoridades locales, el afán de distinción y de separación de importantes sectores medios y altos, los miedos múltiples y acumulativos que actúan sobre una población de cohesión débil, la fragmentación de los territorios urbanos extensos y difusos, la homogeneización de pautas culturales en los que la «imitación global» se convierte en obstáculo a la integración local, etc. Todo lo cual configura que vivimos no solo tiempos de revolución, también son tiempos de contrarrevolución, urbanas obviamente.

3. La revolución urbana: dimensiones sociales y territoriales

El término «revolución urbana», que usó Gordon Childe en su obra clásica sobre la Antigüedad, ha sido recientemente reusado por Ascher.¹¹ La revolución urbana no es la traducción directa de la globalización en el territorio pero sí que viene causada por un conjunto de factores tecnológicos, económicos, políticos, sociales y culturales que también se vinculan a la globalización, concepto por otra parte suficientemente confuso, lo que permite que sirva un poco para todo.¹²

a) La informatización (por ejemplo la difusión de las computadoras) ha modificado las relaciones espacio-tiempo y permite desarrollar actividades diversas (profesionales, de ocio o cultura, de educación, de consumo) sin depender de una localización rígida. Si a ello se une la generalización de las formas modernas de comunicación como auto privado, las redes regionales de transporte y la telefonía móvil, es fácil deducir que la ciudad hoy ya no es lo que era.

b) Los nuevos territorios urbanos ya no se reducen a la ciudad central y su entorno más o menos aglomerado, lo que se llamó el «área metropolitana», es decir el modelo de ciudad de la sociedad industrial. El territorio urbano-regional es discontinuo, mezcla de zonas compactas con otras difusas, de centralidades diversas y áreas marginales, de espacios urbanizados y otros preservados o expectantes. Una ciudad de ciudades en su versión optimista o una combinación perversa entre enclaves globalizados de excelencia y fragmentos urbanos de bajo perfil ciudadano.

¹¹ Ascher, F., *Nuevos principios de urbanismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.

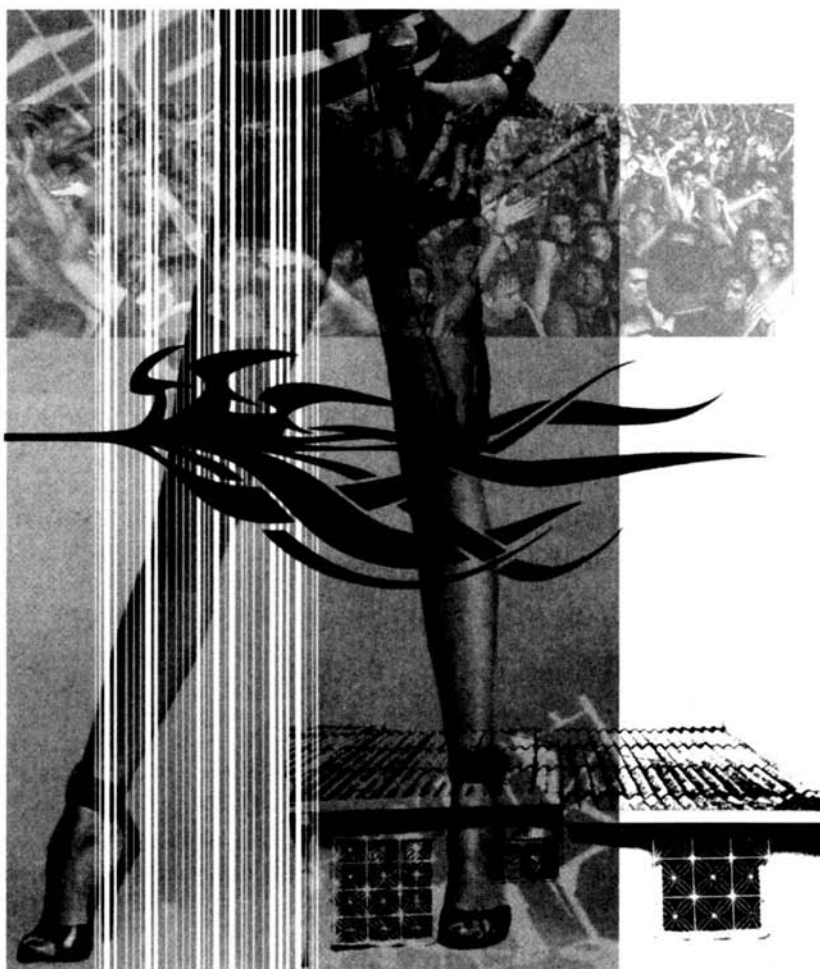
¹² Usamos el término globalización solamente en relación a sus impactos, reales o supuestos, sobre los territorios urbanos. El texto general de referencia es sin duda el de Castells.

c) El capital dominante es hoy financiero más que productivo, nómada más que sedentario. Las decisiones se han «externalizado» del territorio, el cual se ha vulnerabilizado al tiempo que ha entrado en la carrera competitiva para atraer inversiones, actividades emblemáticas, turistas, etc. El capital fijo, dependiente del entramado económico local, se resquebraja, y las infraestructuras que soportan la nueva economía corren el riesgo de ser de uso efímero.

d) El ámbito local-regional ha sido históricamente el de la reproducción social (educación, sanidad, vivienda, etc.), hoy afectado por la crisis del *welfare state* (o por su carácter inconcluso) al mismo tiempo que las demandas se multiplican (formación continuada, envejecimiento, reducción del tamaño del núcleo familiar, colectivos pobres o marginales, etc.). Los poderes locales y regionales deben reorientar sus funciones hacia la «producción social» puesto que la «competitividad» del territorio corresponde a esta escala más que a la del «Estado-nación». Pero no disponen de las competencias y recursos para ello.¹³

e) La sociedad urbana se ha hecho más compleja, más individualizada y más multicultural. Las grandes clases sociales de la época industrial se han fragmentado, los grupos sociales se definen en función de criterios múltiples (territoriales, culturales, etc., además de su relación con la producción), la autonomía del individuo se ha multiplicado. Los comportamientos urbanos se han diversificado (en los tiempos, movi­lidades, relaciones sociales, etc.) y por lo tanto también las demandas. Las políticas urbanas hoy no pueden ser simplemente de «oferta» masiva dirigida a grandes colectivos supuestamente homogéneos.

f) Pero, paradoja: al mismo tiempo que individuos y ciudades apuestan por la distinción y la diferencia las pautas culturales se globalizan y se homogeneizan¹⁴. Arquitecturas y formas de consumo, informaciones y comportamientos de ocio, lenguas (las variantes del pseudoinglés) y vestimentas, se banalizan y pierden sus elementos distinti-



vos cualificantes. La carrera hacia la competitividad mediante la distinción lleva a la incompetencia mediante la banalización.

g) La gobernabilidad de los territorios urbano-regionales se convierte en un difícil desafío. Especialmente difícil debido a los factores citados que ahora resumimos:

— la multidimensionalidad del territorio urbano-regional (centros, periferias, red incompleta de geometría variable de ciudades medias y pequeñas, urbanización difusa, enclaves y hábitat marginal, etc.),

— las potentes dinámicas privadas de ocupación de suelo (en Barcelona-región metropolitana en los últimos veinticinco años la

¹³ Smith, N., *El redimensionamiento de las ciudades*.

¹⁴ Harvey, D., *El arte de la renta*, en este volumen.

urbanización del suelo se ha multiplicado por dos, siendo la población estable.¹⁵

— la nueva complejidad de la sociedad urbana y la diversidad de sus demandas y de sus comportamientos (movilidad, doble residencia...),

— la fragmentación de los poderes locales (entre ciento cincuenta y doscientos municipios en la región metropolitana de Barcelona, más comarcas, mancomunidades, entidades metropolitanas, Diputación, Generalitat, ministerios) que cooperan y se solapan, compiten, se estorban...

— la fuerza económica y a veces legal de las iniciativas privadas o de entes públicos sectoriales a la hora de definir o modificar grandes proyectos sectoriales sobre el territorio.

La gobernabilidad de estos territorios exige una capacidad de innovación política que el marco institucional obstaculiza y que la deficiente representatividad de los partidos, convertidos en maquinarias electorales para ocupar posiciones en las instituciones, difícilmente supera.¹⁶

4. Las ciudades ante los efectos más o menos perversos de la globalización: entre la sumisión y la resistencia

El análisis según una matriz explicativa de una sola dirección es más gratificante, te aseguras un sector de público partidario de tu discurso, y si otro sector lo critica, pues muy bien, es sabido que lo importante es que hablen de uno, y si hablan mal mejor, la gente se fija más. Pero, con el riesgo de no complacer ni a tirios ni a troyanos, me parece inevitable presentar un análisis que pone de relieve las ambivalencias más que las bondades o maldades de los procesos y de los discursos urbanos actuales. Y las conclusiones serán irremediabilmente abiertas. Lo siento, el pensamiento dialéctico no produce automáticamente la síntesis superadora.

En el plano económico el discurso globalizador tuvo un arranque arrollador. La

presentación de las ciudades como lugares nodales,¹⁷ las nuevas oportunidades de los territorios (argumento apoyado en emergencias y reconversiones exitosas) y la prioridad al posicionamiento en las redes globales y en consecuencia a su proyección exterior han sido elementos clave de la construcción del vademécum de la buena política urbana. El plan estratégico a su vez ha sido la herramienta operativa (o ha pretendido serlo) de las ciudades aspirantes a triunfar en el mundo global mediante el discurso «hipercompetitivo». Un tipo de plan no normativo que favorece tanto una concertación de cúpulas políticas con cúpulas económicas como un amplio proceso participativo. Y que puede convertirse en un proyecto político transformador de la ciudad o derivar en una cortina de humo llena de buenas intenciones

¹⁵Datos para ilustrar estas dinámicas de ocupación del suelo en las regiones urbanas de Barcelona y Madrid:

Para el caso de la Región Metropolitana de Barcelona, el crecimiento de la superficie urbanizada entre 1972 y 1999 fue del 185%, con un mayor crecimiento en la segunda corona tal y como vemos en el trabajo de Manuel Herce en Borja J.; Muxí, Z. (Eds.), *Urbanismo en el siglo XXI. Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona*, Ed. UPC, Barcelona.

Entre 1987 y 2001 para el 78% de los municipios de la provincia de Barcelona, más de la mitad de la producción de la vivienda había sido de tipología aislada o adosada. También cabe destacar que son los 137 municipios pequeños de la provincia (de 1.000 a 10.000 habitantes) los que han producido más del 80% de vivienda unifamiliar. Ver tesis doctoral de Francesc Muñoz, *Urbanització: la producció residencial de baixa densitat a la província de Barcelona, 1985- 2001*, UAB, 2004.

Para el caso de la región urbana de Madrid, entre 1957 y 1999 el suelo urbanizado se multiplica por cinco (pasando de 10.700 a 49.000 ha) mientras la población lo hace por dos (pasando de 2,3 a 4,7 millones). Datos que constatan la enorme expansión del territorio urbanizado en Madrid; ver los artículos de Joaquín Leguina; Fernando Roch y José Manuel Naredo en Borja, J.; Muxí, Z., *Urbanismo del siglo XXI*, Barcelona 2003 (op. cit.)

¹⁶ Borja, J. *La ciudad conquistada*, Alianza Ed. Madrid, 2003.

¹⁷ Castells y Sassen, obras citadas.

sin otra función que legitimar las prácticas del poder.

Ha habido reacciones sociales y políticas críticas, que han denunciado, desde un plano ideológico, cómo la aceptación de la prioridad a la «competitividad» significaba aceptar casi siempre una posición de dependencia respecto a los mecanismos excluyentes que dominan la vida financiera y comercial internacional y que en la práctica acentuaban las desigualdades y la dualización social y territorial de la ciudad. Estas reacciones apuestan por planes de carácter más proteccionista, alternativos, que a su manera pueden ser modernizadores (por ejemplo la «nueva cultura del agua»,¹⁸ reutilizadores del capital fijo y generadores de empleo. En bastantes casos la oposición a la adaptación acrítica a la globalización se fundamentó también en la revalorización de los elementos identitarios del territorio y en la defensa de la calidad de vida y de un desarrollo sostenible.

La síntesis teóricamente posible es cuadrar la ecuación competitividad, cohesión social, sostenibilidad, gobernabilidad y participación. No es evidente, y aún no se ha descubierto la piedra filosofal para ello, por lo menos *rebus sic stantibus*.

Es significativa la importancia creciente que adquieren los factores culturales en la orientación de los procesos urbanos actuales. Por una parte la conciencia de las desigualdades sociales, el afán de distinción, el miedo a los otros y el refugio en vida privada, son muy funcionales al modelo del urbanismo globalizado que describimos más adelante. Por otra, surge una contestación cultural a los impactos de la globalización y de la economía de mercado sobre el territorio.

La defensa del patrimonio construido del paisaje, de la población y sus habilidades de las relaciones sociales consolidadas por el tiempo, de la lengua y de las culturas específicas, y la valorización de la animación urbana (por ejemplo, de la calle y el espacio público como elementos fundamentales de la ciudad), todo ello cuenta cada vez más en la resistencia a los proyectos privados o públicos con fuertes impactos sobre el territorio. El rechazo a la

homogeneización cultural que conlleva la globalización también forma parte de los actuales procesos urbanos.

La cuestión es si estas resistencias son simplemente una oposición legítima pero conservadora o por el contrario pueden ser una palanca de desarrollo autocentrado en nuestro mundo global. En todo caso las anteriores reflexiones matizan las posiciones críticas que se expresan en los textos de Smith y Harvey.

5. Urbanismo globalizado frente al urbanismo ciudadano

Es sobre los modelos de desarrollo urbano que parece más pertinente detenerse en este texto. Es evidente que existen unas dinámicas territoriales empujadas por la globalización (Smith) en un marco imperfecto de economía de mercado dominado por los que disponen de «rentas monopólicas» (para usar el lenguaje de Harvey). Pero también lo es que hay dinámicas de signo contrario o que modifican los efectos de las primeras.

El modelo de desarrollo urbano característico de la era de la globalización es el de la «urbanización difusa y discontinua» mediante «productos urbanos» constitutivos de enclaves o parques temáticos mercantilizados¹⁹ y áreas degradadas o marginales.²⁰ Una urbanización de suelo regional que puede darse sin crecimiento económico, en América Latina por ejemplo, o sin crecimiento demográfico como en Europa.²¹ Es la urbanización que genera «espacios lacónicos» pun-

¹⁸ Nueva cultura del agua, concepto reivindicativo y alternativo forjado por el movimiento social de oposición al Plan Hidrológico Nacional (derogado por el actual gobierno de España).

¹⁹ De ocio, comerciales, empresariales, tecnológicos, etcetera.

²⁰ Muxí, Z., *La arquitectura de la ciudad global*, G. Gili, Barcelona, 2004.

²¹ Davis, M., op. cit. y Borja, J. y Muxí, Z. *Urbanismo en el siglo XXI*, Ediciones UPC, Barcelona, 2004.

teados por *shopping malls* y gasolineras²², de las «áreas de excelencia» (parques empresariales o tecnológicos, barrios cerrados exclusivos), red de autopistas y estratificación social en función de la distancia-tiempo a los lugares de centralidad.

Sin embargo, hay dinámicas de sentido contrario que encuentran también su expresión en el urbanismo actual. No tanto en el *new urbanism*²³ que crea sucedáneos de «ciudad europea compacta» sino en el urbanismo «ciudadano» presente en grados diversos en las políticas de bastantes ciudades europeas y americanas. Es el urbanismo del «espacio público» y de la ciudad densa (que ha distinguido el llamado «modelo de Barcelona»), de construcción de centralidades²⁴ de mixtura social y funcional.²⁵

La arquitectura banalizada y estandarizada caracteriza al urbanismo «globalizado», lo mismo que el uso y el abuso de las arquitecturas ostentosas y «no reproducibles»²⁶ para marcar simbólicamente las zonas de excelencia. El urbanismo «ciudadano» apuesta por el perfil identitario de lo urbano, atendiendo a la morfología del lugar, a la calidad del entorno y a la integración de los elementos arquitectónicos excepcionales o emblemáticos. En la realidad es frecuente que ambas tendencias se mezclen y confronten en la misma ciudad, como en la Barcelona actual.²⁷

El efecto «político» de esta confrontación de modelos es incierto, aunque no cabe duda de que con independencia de las voluntades políticas locales en el marco de la economía globalizada capitalista, de la propiedad privada del suelo y de la mercantilización de la vivienda la tendencia dominante es la de la «urbanización difusa» y la producción de enclaves o parques temáticos. Es la del urbanismo de la privatización, de la distinción y del miedo.²⁸ En algunos países europeos se han implementado políticas urbanas de signo ciudadano, como en Gran Bretaña²⁹ y en Francia³⁰ pero en el mejor de los casos se obtienen resultados contradictorios, es decir, un poco de todo. En Francia la hegemonía cultural del *projet urbain* que ha orientado el excelente urbanismo de diver-

sas ciudades en los últimos veinte años no ha impedido la urbanización difusa, creciente y banal de una parte importante del territorio.³¹

Aunque siguiendo el razonamiento de Harvey se puede interpretar que el resultado final es muy funcional al urbanismo de la globalización, puesto que la competitividad entre los territorios requiere estos «lugares nodales de cualidad» que son las ciudades

²² Ingersoll, op. cit.

²³ Congress for «New urbanism Basis», www.cnu.org/newurbanism.html. También Duany, A., et al., *The Rise of Sprawl Suburb and the Decline of Nation*, North Point Press, New York, 2000.

²⁴ Busquets, J., *Barcelona, la construcción urbanística de una ciudad compacta*, Ed. del Serbal, 2004, y «Áreas de nuevas centralidades» (documento del Ajuntament de Barcelona, 1986, resumido en la revista *Barcelona, metrópolis mediterránea* N° 8, 1988. Sobre el modelo urbanístico de Barcelona ver especialmente Oriol Bohigas, *La reconstrucción de Barcelona*, Ediciones 62, Barcelona, 1985.

²⁵ Sobre la mixtura social ver especialmente la experiencia francesa normativizada en la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana, de 1999.

²⁶ J. Baudrillard y J. Nouvel, *Les objets singuliers* (Calmann-Lévy, 2000), ver crítica a este texto de Graciela Silvestri, *Un sublime atardecer. El comercio simbólico entre arquitectos y filósofos*, Punto de Vista, diciembre, 2002; una crítica más general a la arquitectura no reproducible, en Oriol Bohigas, *Reconsideració moral de l'arquitectura i la ciutat*.

²⁷ Ver última parte de este texto.

²⁸ Borja, J. «Urbanisme i ciutadania», en *Barcelona, metrópolis mediterránea*, 2005, y *El futuro urbano tiene un corazón antiguo*, Catálogo de la exposición Quórum, Instituto de cultura, Barcelona, 2005.

²⁹ Rogers, R., *Towards an Urban Renaissance*, Londres, 1999 y 2001.

³⁰ Masbouni, A. «Colección Projet Urbain, Ministère d'Équipement», Paris, en *French Urban Strategies. Projets Urbains en France*, Editions du Moniteur, Paris, 2002; *Fabriquer la ville. Outils et méthodes: les aménageurs proposent*, La Documentation Française, Paris, 2001. Ver también de la misma autora y Alain Bourdin, *Urbanisme des modes de vie*, Le Moniteur.

³¹ *Le Monde*, «L'urbanisation grignote sans répit le territoire français», 14-4-05, citando el informe Lepeltier, ministro de Ecología.

vivas, con espacios públicos animados y ofertas culturales y comerciales diversas, con entornos agradables y seguros, donde se concentra el terciario de excelencia y el ocio atractivo para los visitantes, los residentes son los extras de la película.

El efecto directamente político de esta confrontación (desigual) de tendencias es el que nos plantea una incertidumbre sobre el devenir de la democracia en el territorio. Por una parte hay un resurgir del ámbito político urbano-regional. Se habla incluso, a favor o en contra, de las nuevas «ciudad-estado». En las regiones metropolitanas, como hemos visto al principio, se plantean problemas de gobernabilidad. Pero también son, o pueden ser, ámbitos de innovación política, como apuntan algunos procesos de descentralización, de contractualización interinstitucional, de gestión cívica o participativa, de concertación público-privada, de experimentación de democracia deliberativa y de e-gobernabilidad (electrónica o virtual).

Sin embargo las crecientes desigualdades en el territorio, la división cada vez más manifiesta entre «incluidos y excluidos» que caracteriza por ahora más a la ciudad estadounidense que a la europea, pero también presente entre nosotros, pueden dar lugar a una «lucha de clases en el territorio» o una «conflictividad asimétrica»³² de difícil gestión en la fragmentada democracia local. La agudización de los conflictos entre colectivos sociales segregados puede desembocar en el «fascismo urbano» que recientemente anunciaba Sassen.³³

La conocida autora de *La ciudad global* advierte que en muchas ciudades la rebelión social que tenderá a expresarse en las periferias marginadas tendrá como probable respuesta un «autoritarismo» que acentuará la exclusión de las poblaciones pobres, inmigradas y minorías diversas. La otra cara posible y deseable se puede dar en las ciudades o territorios metropolitanos relativamente integrados. En ellas el conflicto se simetriza, se constituyen poderes locales fuertes y las demandas sociales pueden agregarse y llegar a generar una sociedad política que exprese valores y reivindicaciones de ciudada-



nía. El urbanismo no garantiza la integración ciudadana plena, que depende también del empleo, el acceso a la educación y la cultura, el reconocimiento de derechos iguales para todos los habitantes, etc. Pero el urbanismo si que crea condiciones que facilitan considerablemente la integración ciudadana, o al contrario, factores de marginación.

³² Jacques Delarue: *Banlieus en difficulté: la rélegation*, Paris 1991. El autor Delegado del gobierno para la ciudad (equivalente a viceministro, dependiente del jefe de gobierno) utilizó ya el concepto de «lucha de clases en el territorio». El Censis (Centro de estudios sociales, Roma) acuñó el concepto de «conflictividad asimétrica» en sus informes anuales, a principios de los 90.

³³ Sassen, intervención en los «Diálogos sobre la ciudad del siglo XXI (Foro 2004). Ver también su artículo «I senza potree» protagonista del futuro (Il Manifestolibri 2005, Atlante di un'altra economia).

En resumen la ciudad democrática es una conquista permanente, un campo abierto de confrontación de valores e intereses, un desafío a la innovación política, a la imaginación urbanística y a la movilización cívica.

A continuación exponemos una breve reflexión sobre el «modelo Barcelona», un caso en el que la dialéctica urbana, la confrontación alrededor de las políticas urbanas, se ha manifestado con formas muy explícitas, es decir, se ha concretado en dinámicas y actuaciones territoriales opuestas en los últimos veinticinco años.

6. Sobre el hipotético «modelo Barcelona»

¿Existe un modelo de transformación urbana denominable Barcelona?³⁴ ¿Es solamente una marca, un label de *marketing* urbano exitoso?³⁵ Existe en todo caso una percepción social (local e internacional), tanto en el ámbito político como en intelectual, de que el urbanismo barcelonés de los ochenta y noventa se ha caracterizado por un conjunto de políticas públicas que han configurado unas prácticas y unos discursos coherentes y que se han reflejado tanto en las formas físicas como en los usos sociales del territorio. Al referirse a ello como modelo, es decir, como algo ejemplar y transferible a otras ciudades, ha sido en parte una operación promocional de la ciudad (de su gobierno, de sectores profesionales y de algunas empresas de servicios). Pero la fama y la «inspiración» en Barcelona, y a veces la copia, se ha debido sobre todo a la necesidad de otras ciudades de encontrar experiencias que sirvieran de ejemplo y de legitimación ante la necesidad de inventar «nuevas políticas» que respondieran a los desafíos de la globalización. Ya es sabido que la imaginación no es la principal cualidad de las instituciones.

El «modelo barcelonés» parte de unas premisas interesantes, aunque no es evidente que estén todavía vigentes y menos aún que lo hecho sea un modelo aplicable a otras ciudades. Siempre es posible reci-



bir estímulos de otras experiencias: la práctica urbana avanza principalmente mediante comparaciones y confrontaciones, y se aprende de los éxitos y fracasos de los otros. Pero nunca es recomendable aplicar recetas de un caso al otro. La media-

³⁴ Borja, J. (editor), *Barcelona. Un modelo de transformación urbana*. Programa de Gestión Urbana, Banco Mundial y NN. UU., Quito, 1995. Tim Marshall ha publicado un conjunto de textos que ofrecen un panorama analítico muy completo sobre el «modelo Barcelona», incluyendo una perspectiva crítica al final: *Transforming Barcelona*, Routledge, Ed. London, 2004.

³⁵ Balibrea, M.P., «Barcelona, del modelo a la marca», (www.desacuerdos.org). Una versión anterior de este texto se encuentra en Tim Marshall, op. cit.

ción necesaria es la que proporciona la elaboración intelectual de la cultura urbanística.

Las premisas que se dan a finales de los 70 como se verá son muy específicas.

La coyuntura política y cultural es la de los inicios de la democracia. La década que precedió a la democracia fue de gran movilización cívica, tanto en los ámbitos ciudadanos barriales como en los medios profesionales. La crítica al urbanismo desarrollista, la recuperación de lo mejor de las propuestas de Cerdà y del movimiento moderno, la elaboración de propuestas para cada barrio y para la ciudad basadas en una concepción igualitaria del espacio público, y los equipamientos y la legitimación de un urbanismo participativo, construyeron un consenso activo que las fuerzas políticas no podían dejar de lado.³⁶

En este marco ganan las primeras elecciones los partidos de izquierda, que representan la movilización cívica anterior y cuyos programas democratizadores y regeneracionistas son aceptables por parte de los sectores empresariales. Estos precisan de unas políticas públicas que creen una oferta urbana de calidad para que invertir en la ciudad sea rentable y al mismo tiempo se den respuestas que regulen la conflictividad social en el territorio. Esta alianza saintsimoniana (la de los «productivos» de la parábola de Saint Simón) se construye en los ochenta, especialmente con la nominación de Barcelona como sede de los Juegos Olímpicos, en 1986. La década siguiente estará marcada por los resultados de la iniciativa pública hegemónica.

El éxito es indiscutible, y sobre todo vistoso. Unos trescientos proyectos realizados de espacios públicos y de equipamientos de calidad repartidos en toda la ciudad. Se proyecta una ambiciosa política de generación de nuevas centralidades, del eje del frente de mar y de la transformación del este de la ciudad (zona de industrias e infraestructuras relativamente obsoletas). Proyectos integrales de regeneración de barrios. Oferta cultural diversificada y revalorización del patrimonio arquitectónico. Descentralización ha-



cia los distritos y los barrios y reconocimiento de los interlocutores sociales. Infraestructuras ciudadanas que comunican los fragmentos de la ciudad y de su entorno inmediato. La ciudad cambia de imagen, se reducen las desigualdades sociales en el territorio, se genera empleo, la ciudad se posiciona favorablemente en los flujos internacionales.

Pero a mediados de los noventa las condiciones iniciales habían cambiado. La ciudad se ha enriquecido y la inversión privada en la ciudad se ha hecho muy rentable. El gobierno local, por el contrario, se ha empobrecido, tanto en el plano económico como cultural y necesita hacer del label Barcelona un factor de atracción de capitales y turistas. Las políticas urbanas anteriores en

³⁶ Sobre el movimiento cívico o popular urbano ver Huertas Clavería, J. M^a y Andreu, M., *Barcelona en lluita, el moviment urbà 1965-95*, FAVB, 1996; ver también Borja J., *Por unos Ayuntamientos democráticos y descentralización y participación ciudadana*, IEAL, Madrid, 1986 y 1987.

parte se mantienen pero en dura y casi siempre desigual competencia con nuevas políticas más acordes con las condiciones de la globalización y del mercado.

El éxito ha tenido también efectos perversos. Los precios del suelo y de las viviendas se disparan. Los *new projects*³⁷ son simplemente vender la ciudad al promotor privado y el resultado más emblemático es la discutible operación Diagonal mar. La presión del sector privado conlleva la realización de enclaves, de parques temáticos, de operaciones segregadas, de destrucción del patrimonio arquitectónico (especialmente la herencia de la ciudad industrial), de deslocalización de sectores medios y bajos hacia la región metropolitana, de crecimiento de la urbanización difusa sin que corresponda a un crecimiento de la población.³⁸ El «modelo Barcelona» se pone en cuestión. O en todo caso se puede hablar de un «contra modelo» que entra en contradicción con el anterior.

El Foro 2004 se ha convertido en el paradigma de los críticos, tanto de los que hacen la crítica desde la defensa de lo mejor del primer modelo,³⁹ como de los hipercríticos, que consideran ambos modelos dos caras de la misma moneda.⁴⁰

El Foro, relativo fracaso cultural (a pesar del indudable valor de los «Diálogos», en los que participaron unas setenta mil personas y tres mil ponentes) y sobre todo político (o de *marketing*), es en su dimensión urbanística una expresión de la ciudad que apuesta por la inserción global: se trata de un urbanismo orientado a la demanda externa.⁴¹

Mientras la ciudad-centro (Barcelona municipio) se orienta a ser un parque temático de terciario que pretende ser de «excelencia» aunque predomina la oferta de servicios de ocio, en la región metropolitana emergen las contradicciones propias de la urbanización globalizada. Espacios fragmentados por autopistas mientras que la red del «ferro» (tren, metro, tranvía) sigue con mucho retraso. Desarrollos privatizados de baja densidad de urbanizaciones de viviendas adosadas o no. Hiperconsumo de suelo, agua

y servicios en general. Segregación social y funcional crecientes. Urbanización discontinua y despilfarradora. Enclaves especializados.

Pero hay otra cara de la realidad. Un territorio estructurado por ciudades medias con dotadas de potencial de centralidad. Una conciencia colectiva que se expresa en demandas de calidad de vida y desarrollo sostenible. Una tejido económico y cultural diversificado. Unas voluntades políticas, no siempre hegemónicas, que no se quieren someter a la lógica mercantil a cualquier precio. Y un sentido crítico en la ciudad central, en Barcelona, que cuestiona la deriva del supuesto modelo ideal que en la última década se ha sometido demasiadas veces a la contrarrevolución urbana.

³⁷ *Barcelona Regional: New Projects*, Ajuntament de Barcelona, 1995, una síntesis de este documento en Tim Marshall, op.cit.

³⁸ Ver nota 15.

³⁹ Borja, J. y Montaner, J.M., textos sobre el «modelo Barcelona» en *Urbanismo del siglo XXI*, Ediciones UPC, op. cit.; de J.M. Montaner ver también *Repensar Barcelona*, Ediciones UPC, 2003, es una selección de artículos de 1984 a 2001; y de J. Borja, las referencias citadas en la nota 28.

Sobre el «modelo Barcelona» es imprescindible la consulta de la colección de publicaciones de *Aula Barcelona*, iniciada en 1999, titulada precisamente *Model Barcelona* (en catalán con un resumen en inglés). No son textos críticos pero sí se trata de síntesis bien informadas realizadas por los profesionales protagonistas de la gestión urbana de los años ochenta y noventa. Edición a cargo de la Fundación Bosch Gimpera-Universitat de Barcelona.

Para una visión más crítica ver la excelente revista de la FAVB, *El Carrer*.

Ver también Capel, H., *El modelo de Barcelona, un examen crítico*, Ed. Serbal, 2005.

⁴⁰ AA.VV, *Barcelona marca registrada. Un modelo para desarmar*, Virus Editorial, Barcelona, 2004; AA.VV, *La otra cara del Forum de las Culturas S.A.*, Ediciones Bellaterra, 2004

Delgado, M., *Elogi del vianant, del model Barcelona a la Barcelona real*, Edicions 1984, 2005

⁴¹ *Domus* No. 866, enero 2004, y *Revue Urbanisme*, No. 339, noviembre-diciembre 2004, pp.44-47.

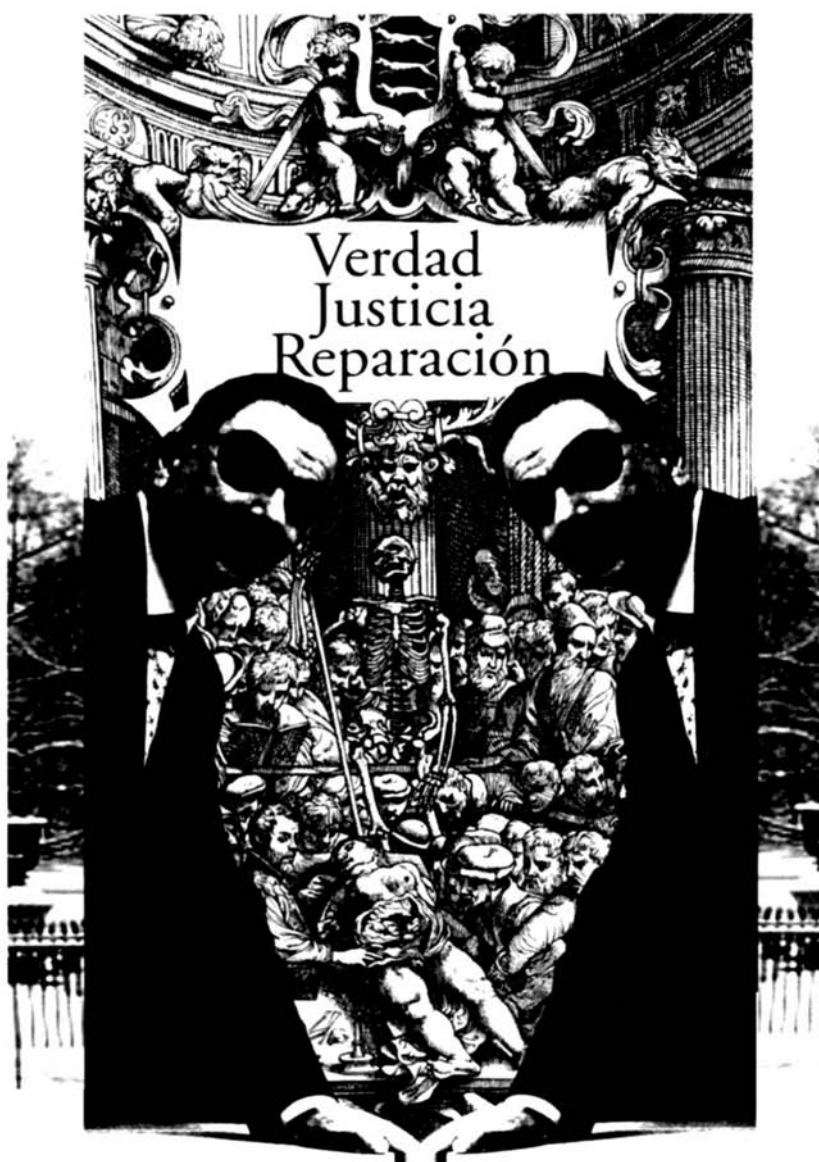
Gustavo Duncan.
Magíster en Defensa y Seguridad,
Universidad de Cranfield,
Investigador Fundación Seguridad y Democracia,
Área Conflicto Armado¹

Acerca de la parapolítica

Gustavo Duncan

Lo asombroso ya no son las noticias acerca de la infiltración del narcotráfico en la clase política que gobierna a Colombia. Lo verdaderamente asombroso es que el país todavía se asombró cada vez que se enteró de un nuevo escándalo de corrupción generalizada. Y es que desde hace más de dos décadas Colombia se resiste a aceptar una realidad contundente: la presencia masiva de un negocio ilegal que solo puede explicarse por una corrupción política igual de masiva, y por la participación y la aceptación de amplios sectores sociales.

Tras la sensación de asombro de la opinión nacional se esconde la incapacidad de la sociedad colombiana para reconocer esa realidad y llevar a cabo las reformas necesarias para transformarla. Por eso, escándalos como el 8.000 y el actual revuelo de la «para-política» a pesar de revelar verdades de una crudeza extrema no producen cambios significativos que conduzcan al desmantelamiento de estructuras mafiosas de poder y del orden social que se deriva de su dominio. En vez de ello, los escándalos son utilizados en sí mismos para reconfigurar la correlación de fuerzas entre facciones de narcotraficantes, políticos y ejércitos privados que asumen las hegemonías del poder regional. Así sucedió con el proceso 8.000, el cual propició la disolución del Cartel de Cali y su ascendencia nacional sobre el negocio del narcotráfico, y facilitó la irrupción de los grupos de autodefensa. Y, lo mismo parece suceder el día de hoy: no se procede a una reforma estructural de las condiciones económicas y sociales que explican la proliferación de ejércitos privados y del



¹ Comentarios a: Gustavoduncan@yahoo.com
Este artículo fue publicado en Internet por la
Fundación Seguridad y Democracia.

narcotráfico, sino más bien a una recomposición de las fuerzas políticas entre el Gobierno y la oposición mientras nuevas estructuras armadas se disputan el vacío de poder en las regiones.

La saga del proceso 8.000

Hasta antes de la captura del Cartel de Cali las agrupaciones de delincuentes dedicadas al narcotráfico poseían una estructura organizada jerárquicamente alrededor de grandes capos urbanos. Era sólo en las ciudades donde se podían camuflar y lavar sistemáticamente los ingresos del negocio. La persecución de las autoridades obligó a transformaciones estructurales que contribuyeran a hacer menos visibles a los empresarios de las drogas. Debido a las bajas de capos importantes, el desmantelamiento de carteles y a que el proceso 8.000 había roto las alianzas con los políticos que protegían a los narcotraficantes urbanos, las empresas de traficantes de drogas cambiaron su organización de grandes carteles a redes atomizadas encargadas de las diferentes fases operativas del negocio. La fragmentación facilitó la evasión ante las autoridades pero hizo que los narcotraficantes se tornaran más vulnerables a la violencia ejercida por grupos paramilitares y guerrillas que se fortalecían en las áreas semiurbanas y rurales. En adelante estarían subordinados a algún ejército privado que ejerciera el control territorial, lo que significaba un pago a manera de tributo a quien quiera que dominara la región por cada gramo de droga producida y transportada. Los paramilitares y la guerrilla aprovecharían así el proceso 8.000 para hacerse al control del narcotráfico en Colombia, básicamente se convirtieron en el aparato regulador del mercado en sus zonas de dominio. Eran quienes protegían a los empresarios de la represión estatal, garantizaban los contratos acordados entre las partes y los derechos sobre las propiedades. En contraprestación, y por contar con un aparato armado más poderoso, se quedarían con las mayores ganancias de la industria de las drogas psicoactivas en el país.

Los intereses políticos de los narcotraficantes cambiaron a la par de los cambios organizacionales. El proceso 8.000 desbarató su influencia política en las instituciones nacionales. No obstante, las alianzas con la clase política continuarían como condición indispensable para la prosperidad del negocio, solo que ahora serían los ejércitos regionales los encargados de manejar la política local y su representación nacional. Fue así que los narcotraficantes pasaron de influir en las elecciones nacionales como mecanismo de protección frente al Estado, a cobijarse en las redes de poder político local controladas por guerrillas o autodefensas. El costo de la protección política no estaría dado solamente por un porcentaje de las ganancias del tráfico de drogas, sino que su poder político se vería subordinado a los comandantes o dueños de los ejércitos. Ellos surgirían como el nuevo poder dominante tras la financiación de la clase política por el narcotráfico. De alguna manera, hasta cuando el Cartel de Cali mantuvo su vigencia como organización criminal, los narcotraficantes mediaron como terceros en la lucha a muerte que existía entre guerrilla y paramilitares.

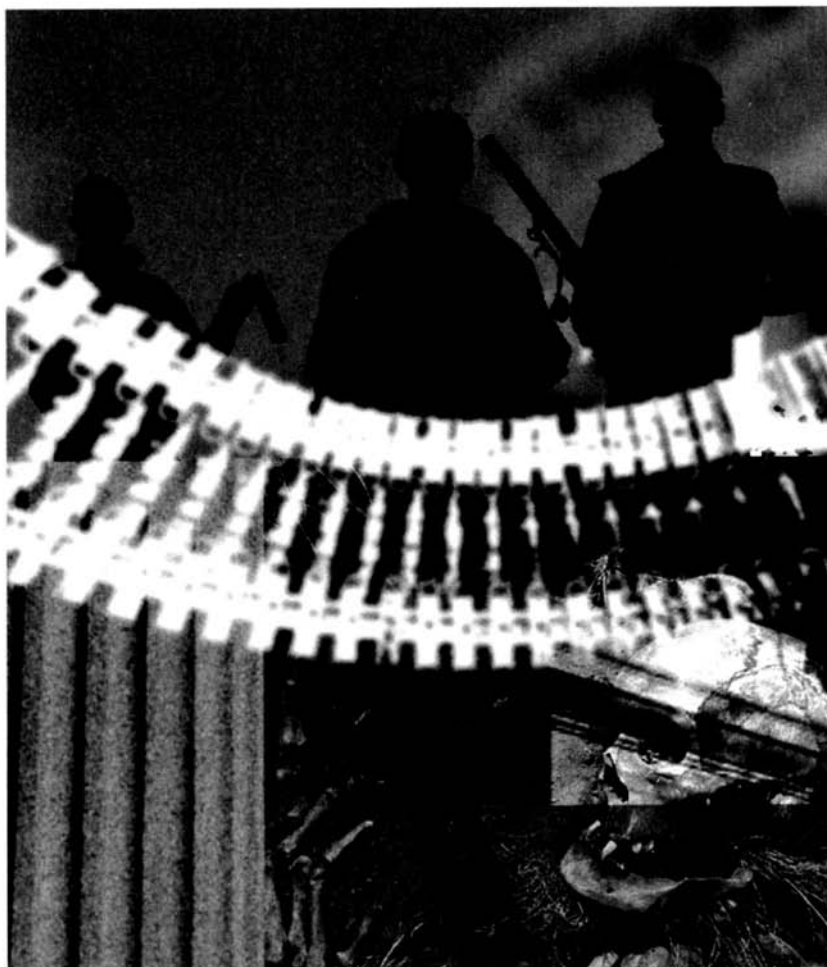
Y eran un problema de menor magnitud en comparación con la actual estructura de grupos armados que utilizan los recursos del narcotráfico para financiar aparatos de guerra que se imponen como pequeños Estados regionales. Negociar o acabar con las antiguas estructuras narcotraficantes de carteles ubicadas en las ciudades era menos complicado que negociar o acabar con los grupos paramilitares que ahora controlan muchas de las áreas rurales del país. Al desmantelar el Cartel de Cali por la presión del proceso 8.000 se propició que el manejo del narcotráfico pasara de los empresarios urbanos a los grupos paramilitares y las guerrillas. Como resultado, el narcotráfico en la política se tornó en un problema más difícil de tratar por parte de las autoridades y con repercusiones nefastas en el proceso de construcción de una verdadera democracia.

Fotomontaje: Mauricio Suárez Acosta

La cosecha del nuevo escándalo

El escándalo sobre la «parapolítica» recoge precisamente toda esa cosecha posterior al proceso 8.000: la aparición de una clase emergente en armas que se apoderó de los estados regionales en Colombia. Al igual que a mediados de los noventa, un sector de la rama judicial y la prensa se encargaron de hacerle ver al país que una parte mayoritaria de quienes ocupaban las instituciones del Estado estaban comprometidos con las bases de un poder mafioso. Pero esta vez las condiciones y las implicaciones del escándalo guardan detalles que lo diferencian radicalmente del 8.000.

Primero, mientras que el presidente Samper necesitaba del apoyo de los narcos para ganar unas elecciones donde su imagen y sus recursos apenas alcanzaban para mantener el empate técnico en las encuestas, el presidente Uribe apabullaba a sus contrincantes sin mayor esfuerzo en cualquier pulso de opinión. Segundo, mientras para Samper la alianza con la clase política se trataba de un asunto de supervivencia en el poder, para Uribe la alianza con la clase política responde en esencia a la necesidad de contar con una fuente propia de gobernabilidad. Samper necesitaba a la clase política para que lo protegiera, Uribe necesita proteger a la clase política para poder gobernar, es decir, a la necesidad de no tener que recurrir a la oposición, o a figuras que tienen un pie en la disidencia como Vargas Lleras, para negociar su capacidad de gobierno como cabeza del poder ejecutivo. Y tercero, mientras que los narcotraficantes que infiltraron la campaña de Samper no tenían un interés directo en ejercer funciones de gobierno, aquellos que infiltraron a la coalición partidista de Uribe más que interés de gobernar se habían convertido en los propietarios *de facto* de numerosos estados regionales. De allí que la negociación de Uribe con la clase paramilitar no ocurrió solamente en el proceso de paz de Ralito, sino también de modo indirecto en espacios institucionales con una clase política que de una manera u otra está vinculada con sectores del narcotráfico y del para-mi-



litarismo. Sería en espacios del Estado donde la clase política era elegida o tenía injerencia en los nombramientos, como los cargos públicos, las Cortes, las Fuerzas de Seguridad, entre otras agencias institucionales, donde se definirían los límites del poder entre las partes. Se decidiría hasta qué punto los paramilitares podían imponer su ejercicio de gobierno en las regiones, la inmunidad de sus empresas criminales y su ascendencia social, y hasta qué punto el Estado reclamaba el cumplimiento de sus leyes e instituciones.

El presidente Uribe se había convertido así en el gran mediador entre un poder central que representa los sectores del país más desarrollados y facciones regionales donde el poder necesariamente pasa por el clientelismo, la corrupción, las armas y las drogas. Por eso, a diferencia de Samper, el vínculo de Uribe con el escándalo de la para-

política no conlleva una acusación directa de recepción de recursos ilícitos o de una conspiración cerrada con grupos mafiosos. Hace parte, más bien, del reconocimiento al poder obtenido por un grupo emergente ligado a prácticas criminales y de su necesidad de mediación y negociación con el resto de estamentos de poder del país.

El actual escándalo constituye entonces una coyuntura de confrontación para redefinir la correlación de fuerzas entre los diferentes sectores del centro y de las regiones colombianas, y también para la redefinición del papel de la mediación entre estos poderes. Y eso es precisamente lo que el presidente busca mantener, no su supervivencia en el cargo, eso está más que garantizado, sino su ascendencia sobre la mediación entre el centro y las regiones y sobre la dinámica de transformaciones que configuran los límites del poder entre cada una de las facciones involucradas.

Las reformas que el país no quiere hacer

Cuando en entrevista a *Caracol* el presidente argumentó que no le importaba el origen de los votos del legislativo con tal de sacar adelante las leyes y normas de su interés, no pudo ser más claro en ratificar que el problema judicial de los miembros de su coalición no tenía por qué interferir con su agenda de gobierno, lo que en últimas significa la base de su poder y de los intereses que encarna. Pero no deja de ser curioso que la insistencia del gobierno y de amplios sectores de opinión se centre en reformas coyunturales, en medio de circunstancias que ameritarían una movilización masiva de la sociedad ante la magnitud de la crisis que experimenta Colombia. Crisis que se expresa en la irrupción de ejércitos privados, financiados por el narcotráfico, que asumen las funciones del Estado e imponen un orden social propio.

¿A qué tipo de reformas o transformaciones de la sociedad nos referimos en-

tonces como estructurales para resolver la crisis del Estado colombiano? En primer lugar, reconocer que se trata no de una guerra por alcanzar la supremacía militar —eso no es suficiente— sino de una guerra por imponerse a sí mismo en la totalidad de las regiones del país. Esto es, ser la única fuerza que posee un aparato coercitivo que protege a la población, que cobra impuestos y que regula a la administración pública y a la sociedad de acuerdo con las normas constitucionales. Es decir, que el Estado se imponga como único sistema político en el territorio.

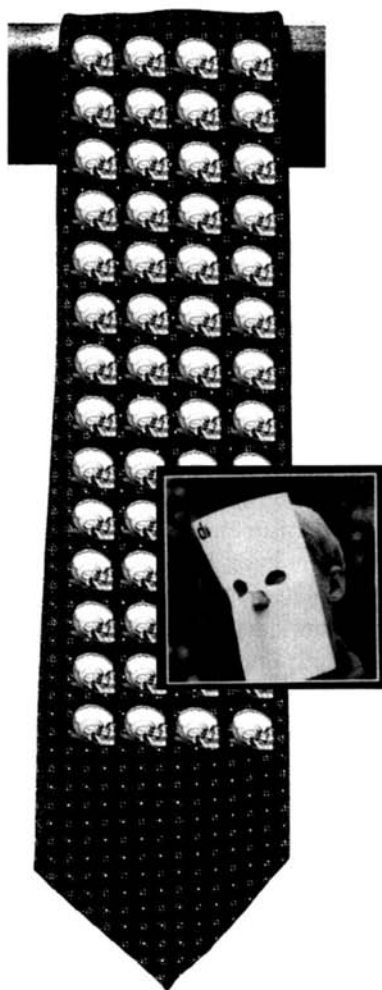
De hecho, fue bajo estos propósitos de recuperar el Estado de derecho que se elaboraron los principios de la política de Seguridad Democrática. Y si bien es cierto que los resultados en términos de estadísticas militares son remarcables, las dudas afloran cuando se trata de los logros en el cumplimiento de los principios y normas del Estado de derecho en muchas comunidades del país. Allí, pese a que el Ejército y la Policía Nacional son capaces de imponer una correlación de fuerzas superior, el resto de agencias estatales se muestran poco menos que «inadecuadas» o «incoherentes» para lograr que las comunidades convivan en un entorno medianamente democrático. Ni los tribunales de justicia, ni el sistema productivo, ni el régimen electoral, ni las oficinas encargadas de la provisión de servicios básicos, han experimentado una transformación lo suficientemente efectiva para lograr la imposición de un modo de vida verdaderamente democrático. En muchas regiones donde se alcanzó una supremacía militar no se logró una supremacía política, económica y social del Estado de derecho, y en consecuencia se preservaría un modo de organización de la sociedad desde el control de ejércitos privados y desde los ingresos del narcotráfico y la corrupción pública. *La parapolítica es simplemente la expresión de una década de ese tipo de orden social en las regiones colombianas.*

En segundo lugar, no resulta sencillo el diseño y la aplicación efectiva de reformas en estos temas, cuando se sabe que son la expresión crónica de los limitantes históricos

del Estado y la sociedad colombiana para finalizar su proceso de modernización, pero al menos el país, y en especial su clase gobernante, debería comprometerse con una serie de transformaciones en temas económicos, políticos y sociales, sin las cuales las condiciones de las sociedades locales seguirán siendo proclives al dominio de grupos armados irregulares del corte de paramilitares y guerrillas. Resulta indispensable para evitar que se repitan escándalos como los de la parapolítica y del 8.000, resolver temas como por ejemplo:

1. La efectividad de los servicios de vigilancia y de justicia.

Las fallas de las Fuerzas de Seguridad del Estado comienzan justo cuando se requiere la acción de los jueces y la policía, después del logro de la superioridad militar. Y esto se explica porque no es coherente la organización actual de los servicios de vigilancia y de justicia del Estado con las necesidades de la población. El orden social de muchas regiones no se adecúa ni a los procedimientos ni a las normas de policías y jueces, porque no son fácilmente aplicables a la realidad local. En contraste, la supremacía de los ejércitos privados en las regiones se explica en gran parte porque se han transformado en los jueces de las disputas y de los litigios que suceden entre sus habitantes. Bien fuera por la fuerza o por la persuasión, o por una mezcla de ambas, pudieron hacer cumplir los acuerdos y los derechos de propiedad que se establecían entre los miembros de la comunidad local. Sin complicadas elaboraciones jurídicas, ni exhibiciones de justicia salomónica, las autodefensas ganaron inmensos espacios de legitimidad apenas con resolver conflictos entre linderos de predios, cobrar viejas deudas, hacer cumplir los acuerdos en la venta de una vaca vieja e incluso en solucionar problemas maritales.



Poca atención le han prestado los últimos gobiernos en su estrategia de guerra a crear mecanismos de aplicación de justicia en sus niveles más simples, que ofrecen enormes posibilidades de ganar la lealtad de la población. La recuperación del Estado de derecho exige la construcción de algún tipo de organización capaz de proveer efectivamente estos servicios de vigilancia y justicia en las comunidades locales.

2. La modernización económica

Sin una demanda laboral y unos mercados internos mínimos no es posible romper las bases de la estructura clientelista que sostiene el paramilitarismo, la guerrilla y demás formas premodernas de mediación política. Se necesita la modernización económica de las regiones de modo que se conformen verdaderos mercados internos. Auto-defensas y guerrillas no necesitan de ideologías muy sofisticadas para ganarse la lealtad de la población, les basta con garantizar unos ingresos básicos así provengan de actividades ilícitas. El desafío para el Estado consiste no solo en recuperar el monopolio de la fuerza en un territorio, sino también en construir un orden socioeconómico que garantice la viabilidad de la producción de bienes transables desde regiones con falencias estructurales de competitividad.

Y está claro que el sector llamado a jalonar el proceso de construcción de mercados internos y la modernización económica es la industria. Por las mismas restricciones de la capacidad de consumo dentro de las regiones, el sector manufacturero es el que mayores posibilidades ofrece para propiciar el proceso de acumulación de capital, generación de ingresos y de modernización de las relaciones laborales. Otros sectores como la agricultura comercial actualmente presentan demasiadas restricciones por los subsidios en el primer mundo. Y el comercio y los servicios pese a su alto potencial como

jalonados del empleo son dependientes del mercado interno.

3. La reforma demográfica

Más que una reforma agraria se necesita una reforma demográfica que trate el tema de la tierra más allá de lo económico y se centre en los temas de aglomerar la población en espacios geográficos de modo que los servicios del Estado sean más viables y se concentren los mercados. Además es menos costoso brindar seguridad en dichos escenarios.

Al día de hoy es inaplazable el diseño de una gran reforma agraria pensada más que como un mecanismo de redistribución de tierras, como un plan de reordenamiento demográfico del país. Las guerrillas han encontrado en los colonos cocaleros de las sabanas y selvas en los extramuros de la frontera agrícola, una base social desde la cual mantener su guerra contra el Estado. Las autodefensas, por su parte, hicieron de la concentración de tierras una de sus principales estrategias de guerra. Su sentido de apropiación desmedida de predios guardaba una racionalidad política antes que económica. La rentabilidad de los grandes latifundios era pobre cuando se comparaba con otros negocios como el narcotráfico y la extorsión. Pero la rentabilidad del control de tierras era invaluable desde el punto de vista del poder político y de la inmunidad ante la justicia nacional e internacional. Una reforma agraria orientada a reubicar los campesinos situados en los bordes de la frontera agrícola en las propiedades de las autodefensas desmovilizadas en el marco del proceso de paz, además de quitarle la base social a la guerrilla disminuiría el poder político que grupos paramilitares emergentes adquirirían por el solo hecho de convertirse en los grandes propietarios de la tierra en las regiones.

4. La construcción de una clase burocrática eficiente

Mucho se habló en el diseño de la descentralización acerca de la importancia de la participación local en la administración pública, pero poco se aludió a uno de los rasgos esenciales del Estado moderno: la existencia de una clase burocrática que de manera im-

personal y eficiente esté en condiciones de cumplir rutinas y prestar servicios básicos para el bienestar de la sociedad. Con la descentralización del Estado colombiano la participación política se amplió pero lejos estuvo de suceder la aparición de una burocracia despersonalizada, competente y menos vulnerable a la corrupción. Muchos de los recursos comprometidos en el proceso se perdieron tanto por la incompetencia de los administradores locales como por la sistemática depredación del presupuesto público llevada a cabo por una clase política con escaso compromiso ético.

Sin afirmar que se necesite retroceder en el sistema descentralizado de administración del Estado y sin querer decir que haya que reducir el gasto en educación, salud, energía y demás servicios básicos —al contrario, hay que incrementarlo—, es indispensable, por un lado, una mayor capacidad regulatoria del Estado central sobre el gasto social de las regiones, y por otro, la construcción de una clase burocrática que gestione eficientemente la provisión de servicios esenciales del Estado. No se puede dejar que los dineros de las transferencias, regalías y demás partidas del Gobierno vayan a parar a las finanzas de los grupos armados o de funcionarios corruptos, pero al mismo tiempo la única alternativa para que estos recursos no se despilfarren es formando a una burocracia capaz de hacer buen uso de las finanzas públicas.

De ningún modo se agotan las reformas con los cuatro temas anteriores, estos son solo un abrebocas del desafío que se presenta ante el Estado y la sociedad colombiana para transformar las bases de su situación actual. Existen otra serie de reformas sin las cuales las condiciones de la sociedad continuarán siendo proclives a la influencia de ejércitos privados y narcotráfico.

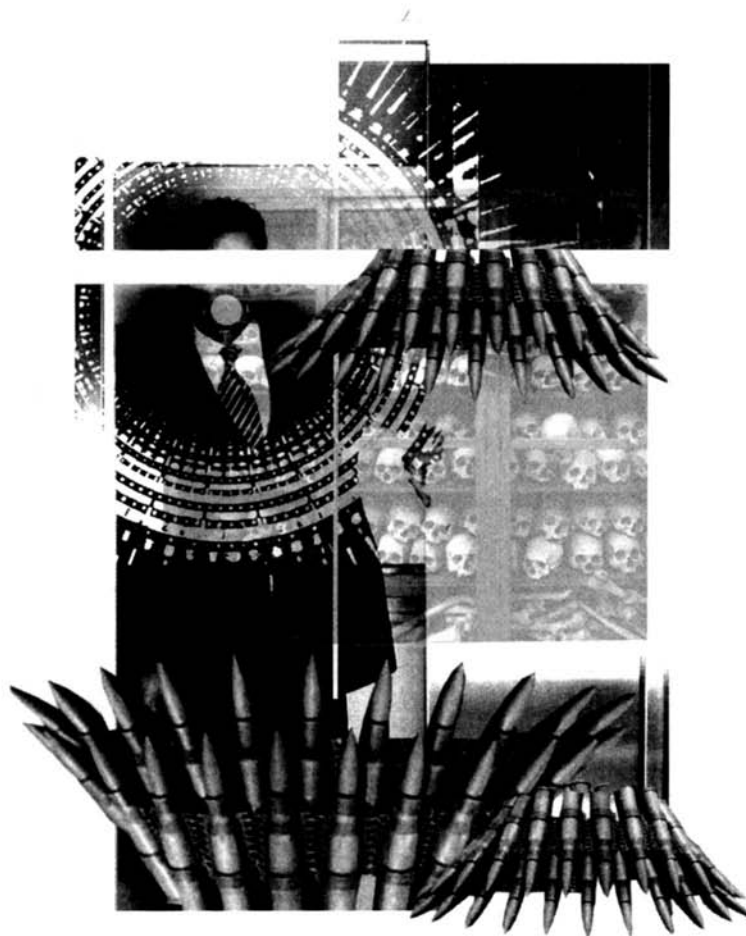
Y en tercer lugar, el alcance de las transformaciones de la sociedad no debe circunscribirse exclusivamente en el ámbito de lo sociológico, sino que lo psicológico o «la visión del mundo» de amplios sectores de la población también debe ser sujeto de las reformas. La principal restricción sobre las posibilidades de cambiar la economía, la política y los demás elementos del orden social pasa por una serie de rasgos

premodernos en la actitud, comportamientos y creencias de muchos habitantes del país. En el seno de diversas comunidades, grupos sociales y regiones geográficas, la percepción de los individuos acerca de las relaciones con el Estado, del ordenamiento social y de las leyes, está basada en formas premodernas de asociación donde las lealtades clientelistas y de parentesco priman sobre los deberes y los derechos enmarcados en la noción del Estado moderno.

En esos escenarios resulta muy complicado y costoso llevar a cabo cualquier tipo de reforma dirigida a cambiar los aspectos sociológicos. Y menos fácil que transformar la naturaleza económica y política de una sociedad, es propiciar cambios en su naturaleza psicológica. Sin embargo, este es un aspecto ineludible para evitar en un largo plazo la repetición de escándalos como la parapolítica y el proceso 8.000.

El futuro inmediato

Luego de la desmovilización de los ejércitos paramilitares se han formado nuevos ejércitos privados que reúnen al menos cuatro mil hombres en armas, las FARC en el último año han causado varios centenares de bajas en las fuerzas de seguridad estatales —el Plan Patriota definitivamente no pudo con esta guerrilla—, el narcotráfico sigue igual de rampante y día tras día un reciente escándalo revela la degradación de la clase política, al punto que la opinión no se hace la pregunta «¿dónde hay corrupción?» sino «¿dónde no la hay?» La última propuesta va encaminada en revocar el Congreso y llamar a nuevas elecciones. Nada más inútil cuando las condiciones que dieron origen a la infiltración de la clase política por grupos paramilitares están más vigentes que nunca debido, uno, al afán de los grupos emergentes por conquistar nuevos espacios políticos en su proceso de expansión, y dos, a que no se han atacado a profundidad los mecanismos clientelistas de elección de candidatos a la rama legis-



lativa. Más que adelantar elecciones lo que el país debería cuestionarse es qué hacer para evitar que ellas sean vulnerables a dichos mecanismos de presión a la libertad democrática.

En cualquier otra nación del mundo la situación hubiera llevado a una encrucijada radical para transformar el Estado y la sociedad misma. Pero aquí no, el debate sobre reformas se centra en temas tributarios, en el TLC, en las transferencias y en la salud, que no son más que temas de regateo entre el poder central y las regiones. Y eso es de fondo una señal de que la sociedad misma no quiere asumir el costo de llevar a cabo la serie de reformas radicales que encaminen al país hacia un proceso de modernización con menos traumatismos.

Corporación Nuevo Arcoiris
Observatorio de la dinámica
del conflicto armado

Los caminos de la alianza entre políticos y paramilitares

La expansión paramilitar y el cambio en el mapa político nacional

Corporación Nuevo Arcoiris

Un informe recientemente publicado por la Corporación Nuevo Arcoiris sobre la forma en la cual, distintos grupos paramilitares coparon esferas nacionales de la institucionalidad pública, ha logrado despertar muchas sospechas sobre la vinculación de sectores políticos tradicionales al paramilitarismo, así como de la emergencia de sectores asociados al narcotráfico que hoy hacen parte del poder ejecutivo local y regional, y el poder legislativo nacional. Situaciones que se viven de manera cotidiana a nivel regional fueron visibilizadas en el informe, a partir de un análisis académico de la forma como el fenómeno paramilitar en Colombia ganó varias guerras y en su última expansión logró modificar el mapa político del país, que no había sido modificado en siglo y medio de bipartidismo. El nivel que alcanzaron los escándalos mediáticos que se han conocido en la opinión pública como *parapolítica* llevó a varios congresistas que se mencionaban en el informe o en los medios, a exigir pruebas judiciales que comprobaran su vinculación. No obstante, los alcances de una investigación académica son precisamente esos: contribuir de manera metódica a la explicación de un fenómeno que, para este caso, puso en juego variables como las rutas del paramilitarismo y sus períodos de expansión y las modificaciones en la vida política-electoral del país.

Han sido frecuentes en los congresistas implicados las apelaciones a sus abolengos familiares, o el rescate de la carta de viejos cacicazgos para mostrar la trayectoria de sus votaciones. Es curioso como pervive al lado de la parapolítica la autoaceptación de comportamientos reprochables en cualquier democracia estable, como algo preferible a verse nombrado o implicado en este fenómeno que por su alcance mediático ha trascendido incluso el carácter nacional.

Aun así, la responsabilidad jurídica se aplicará por la justicia en la medida en la que los acerbos probatorios de los casos crezcan. La sociedad civil colombiana y la ciudadanía en general necesita aprender a aplicar otro tipo de responsabilidad: la responsabilidad política no solo sobre los individuos sino sobre las colectividades que cumplieron la función de canal entre los sectores mafiosos y la institucionalidad pública, en lugar de hacerlo entre el ciudadano y el Estado como se supondría debería ser. El inestable y fragmentado sistema de partidos en Colombia fue al mismo tiempo caldo de cultivo de la alianza legalidad-ilegalidad y consecuencia de dicha fragmentación, así como la dinámica propia del conflicto armado, permitió que se suspendieran los derechos políticos de miles de ciudadanos colombianos. La solución a ambos problemas pasa por atender causas menos coyunturales y comenzar a incidir sobre la responsabilidad política de las colectividades

que desde la reforma del 2003 agrupan a la clase política nacional. La elecciones del año 2007 están con las cartas sobre la mesa y se logrará medir la democracia en su escenario más complejo: los departamentos y municipios en los cuales se desarrolló el proceso de expansión y consolidación del proyecto político del paramilitarismo, que según la investigación de la Corporación Nuevo Arcoiris, se extendió a 223 municipios, en los que se fortalecieron nuevos grupos que eligieron un tercio del Congreso en el 2002, conquistaron más de 250 alcaldías en el 2003 y ampliaron su representación parlamentaria en el 2006. La justicia dirá que delitos se cometieron; nosotros hemos pretendido explicar un fenómeno.

Los Caminos de la Alianza entre los Paramilitares y los Políticos

Finalizando el año 2005, y durante todo el año 2006, fueron numerosos los debates públicos en los que relucía alguna figura parlamentaria por su relación o cercanía con grupos paramilitares. Esto llegó a desatar una avalancha de opinión pública que contribuyó a hacer visible una situación que a nivel de las regiones más que conocerse, se vive cotidianamente. Un análisis exclusivo del número de menciones, sus implicaciones territoriales y sus relaciones, podría arrojar que no se trata de una serie de coincidencias amparadas en un fenómeno político y militar, sino una estrategia planeada y ejecutada para copar las instituciones públicas y el poder político. En el año 2004 la Corporación Nuevo Arcoiris definió el problema de la indagación a realizar en un proyecto de investigación que entonces estábamos comenzando. En ese momento se plantearon dos premisas. Una, los paramilitares en un proceso de expansión habían ganado varias guerras regionales y establecido un férreo control militar del territorio, a todas luces hegemónico. Este proceso de expansión generó la necesidad de intervenir en las campañas electorales y la intención explícita de hacerlo. Fue constante la búsqueda de influencias decisivas en la política regional, con la intención de crear seguridad a la hora de



negociar la paz. Una segunda premisa narra cómo las élites políticas regionales en un afán de resistir a los cambios democráticos en el nivel nacional y a las reformas producto de los intentos de negociación con las guerrillas y los procesos de paz adelantados con sectores de las mismas, tienen la necesidad de apelar al actor armado ilegal y buscar intencionalmente esos respaldos con la disposición de responder a exigencias de los grupos paramilitares. La conclusión de estas dos premisas puestas en relación, arrojó cómo el mapa político nacional fue drásticamente modificado en pocos años en doce departamentos y transformar parcialmente el de otros. Esta expansión política le permitió a estos grupos capturar el poder local de manera contundente, obteniendo un *plus* de negociación con el Estado. La evidencia de este cambio se observa en el desmembramiento acelerado del bipartidismo, a costa del surgimiento de casi setenta y siete nuevos parti-

dos con algún tipo de representación, es decir, que representaban un potencial —posteriormente efectivo— impacto en el régimen político. Esta investigación, auspiciada por la embajada sueca y dirigida por Mauricio Romero y León Valencia, agrupó una serie de trabajos regionales que sustentaron la hipótesis de cambio drástico del régimen político hacia la dispersión regional de partidos y la permanencia virtual de mayorías de uno u otro bando. Lo realmente curioso es que en ningún espacio hubiera sido sospechoso que las regiones en las cuales el bipartidismo es sustituido por esta dispersión de grupos políticos fueran las mismas regiones en las cuales un actor armado se convirtió en actor dominante en el municipio, departamento o región. En el marco de estas preguntas se hizo un seguimiento riguroso a las informaciones de prensa, se habló con múltiples personas en las regiones, se escudriñaron los registros electorales del 2002, del 2003 y del 2006, se confrontaron los datos y apreciaciones recogidas con otras investigaciones y se aplicó una metodología específica.

De esta forma se logró categorizar varias olas de expansión y se profundizó en la última gran ola, que se generó entre el año 1999 y el 2003, se elaboraron historias de los grupos políticos que surgieron o se fortalecieron de manera exponencial y se contrastó con la expansión paramilitar en las mismas regiones. A su vez, establecimos estudios por parejas de años, indagando qué pasó en los periodos electorales de 1997 y 1998, para entender las razones y procesos que llevaron a grupos paramilitares de distinta índole a agruparse bajo la sigla de AUC, y luego observamos qué pasó entre el año 2003 y el 2006 para comprender los resultados del último plan trazado por los estrategias paramilitares o sus beneficiarios políticos.

Entre 1997 y 1998 se produce la unidad de los grupos paramilitares que ya existían y las cooperativas Convivir aportan su gran torrente a este proceso. En abril de 1997 se hace una reunión entre las ACCU¹ y otros sectores paramilitares para liderar una suerte de federación, que vendría a fortalecerse en una segunda reunión en 1998. Esto causó un cambio fundamental al pasar

de muchos ejércitos territoriales con imbricaciones en el narcotráfico o en otros intereses, a un ejército irregular de proporciones grandes que aplicó la fuerza en la consecución del control de territorios nuevos y la consolidación de aquellos donde habían surgido. En este punto la guerra se recrudece y se fortalece la vinculación a la misma del narcotráfico en la empresa paramilitar también con la intención de quedarse con el botín del poder regional.² Ya Carlos Castaño había reconocido que el setenta por ciento de las finanzas de las autodefensas provenía de los negocios del narcotráfico, pero el libro *Pacto en la sombra*, de Édgar Téllez y Jorge Lesmes, lanzado a finales del 2005 da cuenta de las reuniones que se hacen entre narcotraficantes y jefes de las autodefensas para acordar caminos comunes de negociación con el Estado y con los Estados Unidos.

Al mismo tiempo que se expandía territorialmente el fenómeno, el mapa político de las regiones se fragmentaba. Nuevos movimientos políticos ampliaban su influencia: Colombia Democrática, Colombia Viva, Convergencia Ciudadana, Convergencia Popular Cívica, Movimiento de Renovación Acción Laboral, Moral, Movimiento de Integración Popular, Mipol, Equipo Colombia, Apertura Liberal, Sí Colombia, Integración Regional, IR, Alas, Cambio Radical, Movimiento Nacional Conservador, Movimiento Nacional Progresista, Dejen Jugar al Moreno —antes movimiento Defensa Ciudadana— y sectores del liberalismo y el conservatismo. Candidatos de estos movimientos obtienen asombrosas votaciones —que no son solo explicables por la flexibilización del sistema de partidos consignada en la Constitución de 1991—, la clase política regional y tradicional que se alineó con esta tendencia consolidó sus registros y en algunas zonas incluso se gestan candidaturas únicas a alcaldías y gobernaciones por la ausencia de contradictores debido a las presiones de los paramilitares.

¹Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá.

² Castaño, Carlos. *Las autodefensas y la paz. Compilación oficial de las autodefensas y de artículos sobre las autodefensas*, Editorial Colombia Libre, 2000.

En las elecciones del 2006 la reforma política del año 2003 entra a operar, obligando a estas fuerzas dispersas a reagruparse. Varios de esos grupos se unificaron o tributaron cacicazgos a fuerzas más grandes para lograr superar el umbral. Se consolida la maquila electoral y las alianzas se tejen dentro de partidos políticos cuya trayectoria electoral ya había sido anteriormente cuestionada. Incluso partidos como Apertura Liberal diseñan una estrategia que los consolida en sus zonas de influencia como partido regional, y para la circunscripción nacional no presenta una candidatura propia. Otros aparentemente pequeños como Colombia Viva o Colombia Democrática conservan con éxito sus curules y mantienen el umbral, a pesar de que en el caso particular de Colombia Viva, el partido había sido disuelto anteriormente y reactivado a raíz de la expulsión de varios candidatos del Partido de la U.

No fue difícil establecer esta relación entre la expansión paramilitar y la configuración de un nuevo mapa político. El mayor control paramilitar se concentró en el norte y el nororiente del país y fue allí donde, de manera más visible, surgieron nuevos grupos o se consolidaron otros. En algunas partes era evidente que algo anormal había ocurrido. Ya todo el país conoce el ejemplo más estrambótico: Eleonora Pineda, que saltó de ser concejal del municipio de Tierralta con 700 votos adquiridos en el corregimiento El Carmelo, a representante a la Cámara con más de 82.000 votos, la mayor votación del país para esta corporación. O el de Carlos Arturo Clavijo y Rocío Arias, quienes sin ninguna trayectoria política conformaron una fórmula exitosa para Senado y Cámara. Como este hay abundantes ejemplos de alteración drástica de la normalidad electoral. En otros muchos casos simplemente se sacó la conclusión de que si los paramilitares habían conquistado el control férreo del lugar era imposible que un político pudiese obtener una votación triunfadora sin un guiño del actor armado ilegal. Era necesario en todo caso confirmar que se habían establecido alianzas y compro-



misos entre los políticos y los paramilitares. Varios líderes de las autodefensas reconocieron abiertamente en las entrevistas realizadas por investigadores de la Corporación Nuevo Arcoiris que entre 1999 y 2003 se habían reunido en múltiples oportunidades con dirigentes políticos para actuar mancomunadamente en el ámbito electoral. Los detalles de estas reuniones fueron contados luego por algunos protagonistas y empezaron a salir en los medios de comunicación del país a finales del 2006.³

³ Ver con más detalle, Valencia, León, "Los caminos de la alianza entre políticos y paramilitares", en Revista *Arcanos*, N° 13, Corporación Nuevo Arcoiris, Bogotá, 2007.

Negociaciones con las FARC y la expansión paramilitar 1999-2003

El panorama de lo documentado por la investigación hace referencia al fenómeno paramilitar más ligado a lo que Edward L. Gibson caracteriza como autoritarismos regionales o subnacionales, y menos a la descripción de un fenómeno exclusivamente contrainsurgente. Al respecto señala este autor que, ante la cercanía de cambios estructurales o bruscos del nivel nacional en los regímenes políticos, la respuesta de las élites regionales es la conformación de estrategias regionales de control político. Lo que se percibe en el panorama documentado es el proceso vigente de expansión de una estrategia de copamiento no solo del Estado sino de todo tipo de instituciones que puedan llegar a ubicarse en la esfera pública.

La Corporación Nuevo Arcoiris, en el seguimiento del proceso de expansión paramilitar, documentó que entre 1999 y el 2003 estos grupos asumieron el control de doscientos veintitrés municipios en todo el país, ejerciendo todo tipo de funciones públicas y copándolas mediante la coerción armada. Estos doscientos veintitrés municipios en su gran mayoría se ubican en doce departamentos del país, que son: Antioquia, Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, Magdalena, Cesar, Guajira, Santander, Norte de Santander, Arauca y Casanare. El énfasis es el norte y el nororiente del país, pero también se expandieron hacia el sur, como lo muestran los mapas elaborados por la corporación.⁴

Este modelo de expansión, que se aplicaría desde 1999, tiene su origen regional en la zona del Urabá antioqueño, a partir de la cual se aplicó en otros lugares, incluso en muchos geográficamente muy distantes como el Meta. La guerra del Urabá fue la primera que ganó Carlos Castaño, consolidando su influencia y poder sobre una organización armada que termina fortalecida y con un acumulado importante de influencia: las ACCU. En la zona del Urabá Carlos Castaño supo establecer las alianzas necesarias

para crear un poder envolvente que en poco tiempo eliminó a la Unión Patriótica, doblegó a los sindicatos y a las organizaciones sociales e hizo replegar a las FARC a las zonas periféricas de la región.⁵ Este triunfo tuvo otros factores importantes en la región como el enfrentamiento entre sectores desmovilizados del EPL, agrupados en un movimiento denominado Esperanza, Paz y Libertad, y las FARC. La colaboración de Castaño con el primer grupo mencionado le permitió ingresar fácilmente a la zona bananera del Urabá y posteriormente consolidar su poder en la región, así como con la colaboración de altos mandos de la fuerza pública como el general (r) Rito Alejo del Río. Muchos militares se percataron muy pronto de la eficacia de los métodos de Castaño para arrinconar a las Farc y para liquidar a los militantes de la Unión Patriótica. Le dieron vía libre a la tarea, cosa que conoció el país en los años posteriores cuando este General fue vinculado a procesos penales.⁶ El modelo nacional de pacificación de Urabá fue de los modelos de intervención militar más sangrientos que ha vivido el país.⁷

La estrategia fue posteriormente replicada en otras regiones del país: ganar el pulso de la confrontación militar, buscar la aquiescencia de las Fuerzas Armadas y de otras instituciones, establecer alianzas con los grupos políticos locales o conquistar la presencia directa de dirigentes propios en los puestos de mando, hacer algunas concesiones económicas para afianzar el apoyo social, son características que se repiten a lo largo y ancho del país con mayor o menor éxito. Las monografías regionales orienta-

⁴ Para consultar estos mapas, remitirse al CD anexo a la revista *Arcanos*, No. 13, o a los anexos de investigación en la página www.nuevoarcoiris.org.co.

⁵ *Ibid.*

⁶ Valencia, León, «Los caminos de la alianza entre políticos y paramilitares», op. cit.

⁷ *Ibid.*

das por la Corporación Nuevo Arco Iris dan cabal cuenta de esta situación.⁸ Iván Roberto Duque, alias Ernesto Báez», en una entrevista concedida a León Valencia y Mauricio Romero narra también cómo en 1999 la cúpula de las autodefensas se reúne con dirigentes políticos regionales y nacionales, con narcotraficantes, militares y otros sectores de la sociedad, que buscaban el apoyo de las AUC para evitar el establecimiento de un pacto definitivo entre el gobierno de Andrés Pastrana y las FARC en el marco de las negociaciones de paz de la época. En Medellín también se presenta un modelo que luego se pondría en expansión y fue el de las oficinas de cobro y la creación de maquilas y vicariatos funcionales a lealtades de patronazgo entre jefes paramilitares y narcotraficantes. Posteriormente estas bandas se enfrentaron entre sí, consolidando la victoria de Adolfo Paz, también llamado don Berna, como jefe máximo del paramilitarismo y el narcotráfico en Medellín. El punto más alto en los homicidios fue el año 2001, cuando la ciudad llegó a tener doscientos veinte asesinatos por cada cien mil habitantes, la tasa más alta de América Latina sólo explicable por una verdadera situación de guerra. Se estableció así un control sobre la seguridad de la ciudad y una influencia decisiva en los nichos electorales de las comunas y en municipios de la zona metropolitana como Envigado y Bello.

En el departamento del Magdalena el Bloque Norte logró someter y acordar con Hernán Giraldo y otros grupos paramilitares de la zona el control territorial del departamento y los corredores del Magdalena Grande.⁹ Al Meta los paramilitares llegan en julio de 1998 en dos aviones fletados en Urabá, repletos de hombres armados, quienes producen la brutal masacre de Mapiripán, y des-



2006 sobre el fenómeno del paramilitarismo y las negociaciones de Santa Fe de Ralito. Se trabajó en monografías regionales en Medellín, Córdoba y Urabá, Sucre, el Magdalena Grande, Cundinamarca y Bogotá, Valle, Catatumbo y Norte de Santander, Casanare y Meta. Esta labor estuvo en manos de investigadores regionales y contó con la colaboración de los centros de estudios de las universidades de Antioquia, Valle y Magdalena. También se hizo un seguimiento de prensa, documentos y foros públicos y se realizaron entrevistas a los propios actores del proceso de negociación a cargo de un equipo central de investigación con sede en Bogotá. La dirección de la investigación estuvo a cargo de Mauricio Romero y León Valencia. Las características de la expansión y los datos en que se sustentan se han tomado de estas monografías, las cuales serán publicadas próximamente por la Corporación Nuevo Arcoiris.

⁸ El Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, documenta para las fechas mencionadas 1.456 homicidios en 1996 y 808 en 1997 en esa región. Con la anuencia de Carlos Castaño se desplazaron y anularon las opciones de izquierda, que en la zona habían llegado a conquistar diez alcaldías.

⁹ La Corporación Nuevo Arcoiris, con el auspicio del Gobierno de Suecia adelantó un proyecto de investigación entre finales de 2004 y mediados de

de allí se extienden a varios municipios, incluida su capital, Villavicencio. En las elecciones de 2002 y 2003 es palpable su influencia en ese departamento. El caso más escandaloso se presenta en las elecciones regionales, donde al principio existían cinco candidatos a la gobernación e hicieron renunciar a tres de ellos y luego, después de pasados los comicios, asesinaron al candidato perdedor, que no obedeció la orden de retirada.¹⁰

A Arauca los paramilitares llegaron por Tame, el segundo municipio más rico del departamento, cercano al pie de monte y a la frontera con el Casanare. Por allí ingresó Víctor Manuel Mejía Múnera, conocido luego como Pablo Arauca, en 2001, al mando del Bloque Vencedores de Arauca, que hacía parte del Bloque Central Bolívar. A su llegada los paramilitares se hicieron sentir. Asesinaron a dos congresistas de ese departamento —Alfredo Colmenares y Octavio Sarmiento— ambos oriundos de Tame. En el 2000 este municipio tuvo 43 muertes violentas, en el 2001 la cifra ascendió a 74, en el 2002 a 138, en el 2003 fueron 210 homicidios y el 2004 se cerró con 202 crímenes. Así mismo en los últimos cinco años ocurrieron 16 masacres en este municipio y más de 7.000 personas fueron desplazadas. La intención política era clara y la incidencia para gobernación y alcaldías en el 2003 fue decisiva. En el Magdalena Medio y el sur de Bolívar le ganaron la guerra al ELN, e impusieron su dominio en la mayoría de los municipios de la región, lo que les permitió hacer grandes movilizaciones campesinas para impedir las negociaciones de esta guerrilla con el gobierno del presidente Pastrana. Se tomaron a Barrancabermeja, influyeron decisivamente en las elecciones parlamentarias del 2002 y se hicieron a la alcaldía del municipio.¹¹ Otro punto importante de señalar en este período de expansión del paramilitarismo en el país es el aporte de las Convivir a dicha expansión. La mayor documentación encontrada hasta el momento es precisamente la declaración de Salvatore Mancuso en la entrevista que hace de él la periodista Glenda Martínez. Allí Mancuso narra detalladamente el aporte de estas or-

ganizaciones a la consolidación del proyecto paramilitar en el Magdalena Grande con Jorge 40, Diego Vecino en Sucre, y otros hoy desmovilizados jefes paramilitares que vieron en esta figura legal un amparo para su accionar y sus intereses de expansión. Gran parte de los miembros de las Convivir apoyaron a Mancuso en la consolidación de un ejército más regular de grupos paramilitares. Estas organizaciones fueron vinculadas desde su creación al proyecto paramilitar; en el marco de las convivir, Salvatore Mancuso y Vicente Castaño se reunieron a darle forma a lo que serían las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, ACCU.¹²

Los cambios en el mapa político nacional y la expansión paramilitar: las elecciones que modificaron la historia política del país

La premisa de partida de la investigación de la Corporación Nuevo Arcoiris fue demostrar cómo la intención del fenómeno paramilitar no fue salvar al país del demonio guerrillero sino apropiarse de los territorios y revertir una serie de reformas nacionales que afectaban a nivel regional. En los documentos que narran y trabajan el fenómeno paramilitar es claro que las formas de apropiación territorial violenta, la inmersión en el mundo del narcotráfico y la apropiación de la política local y regional tenía también la intención de enriquecimiento personal de los jefes de varios grupos o sectores de las autodefensas, y sumado a esto, una intención política: la negociación con el Estado, reclamando transformaciones del mismo, cercanas a intereses privados, pero sin atender contra él.

¹⁰ Norte del Cesar, Magdalena y La Guajira.

¹¹ Valencia, León, «Los caminos de la alianza entre políticos y paramilitares», op. cit.

¹² *Ibid.*

Iván Roberto Duque cuenta cómo fue este proceso. Dice él que cuando salió de la cárcel se encontró con Carlos Castaño en un hotel de Bogotá y este ya tenía la obsesión de buscar el agrupamiento de todas las fuerzas paramilitares. Había encontrado en la muerte de su padre a manos de las FARC un relato que legitimaba su acción. Duque le planteó las limitaciones de esta historia. Le insistió en que la venganza no era suficiente para legitimar un proyecto de lucha por el poder¹³. Aunque los relatos justificatorios se expresaron en los discursos de Carlos Castaño, el embrión de creación territorial del paramilitarismo en Colombia salía a flote en el momento del establecimiento de alianzas, del copiamiento de tierras y la concentración de las mismas, y del favorecimiento del narcotráfico en zonas de influencia paramilitar. También se expresó en la intención de promover movimientos de oposición a la negociación con las guerrillas por parte de las élites regionales y a los procesos de democratización local, exigidos por un proceso de descentralización que tuvo su punto cumbre en la elección popular de alcaldes y gobernadores, así como en la circunscripción nacional para Senado de la República. Control y autonomía del poder local eran reivindicados como parte de la estrategia de copiamiento territorial, convirtiendo el fenómeno en la instauración de autoritarismos subnacionales en el contexto de las relaciones centro-periferia. Como respuesta a los avances democráticos que trajo la Constitución de 1991 y también como reacción ante las posibilidades de un acuerdo de paz con las guerrillas que impulsó el gobierno de Andrés Pastrana, las élites regionales, especialmente las vinculadas al Partido Liberal, constituyeron grupos políticos regionales con férreo dominio territorial y buscaron acuerdos con los paramilitares, forjando verdaderas dictaduras locales. Así mismo apoyaron estrategias de negociación con las elites nacionales para buscar un reacomodo del mapa político nacional. El examen juicioso de los cambios en la política regional y en la evolución de los paramilitares permite ver que hubo importantes coincidencias entre estas fuerzas que las llevaron a una alianza, a una coalición voluntaria, con propósitos comunes.¹⁴



Los constantes ataques discursivos a la descentralización y a la Constitución de 1991 representan cómo esta élite política regional buscaba revertir reformas nacionales y favorecer un cambio del marco constitucional colombiano hacia normatividades más favorables, hacia una *Colombia federal* que refuerce los poderes regionales sin los molestos controles de la institucionalidad regio-

¹³ Martínez, Glenda, *Mancuso, su vida*, Grupo Editorial Norma, 2004.

¹⁴ Entrevista a Iván Roberto Duque por Mauricio Romero y León Valencia. Participó también Julián Bolívar, jefe militar del Bloque Central Bolívar de las autodefensas, quien dio detalles especiales de la expansión paramilitar, marzo de 2005. Ver Valencia, León, «Los caminos de la alianza entre políticos y paramilitares», op. cit.

nal. El discurso de Salvatore Mancuso en el escenario de su desmovilización es rico en estas referencias. Se habla de un proceso de refundación de la nación que pasó por recoger la clase política regional con ingerencia nacional y darle el carácter de defensa de este tipo de tesis. La exploración en las elecciones al Senado de la República en varios períodos arroja cómo en los resultados electorales se expresa la concreción de este fenómeno.

La culminación del período de expansión del paramilitarismo arrojó como resultado una influencia evidente en los comicios electorales del año 2002. Aunque desde 1997 los procesos de dispersión de la clase política local y regional eran ya evidentes, son estas elecciones las que —visto de manera relacional— debilitan profundamente los partidos tradicionales y consiguen una altísima y fragmentada ingerencia en el Senado de la República. Es en este año en el cual confluyen en los mismos procesos la clase emergente de la política y la clase tradicional que decidió aliarse con el actor armado hegemónico de su territorio para la conservación de su poder político.

Antes del año 2002 ningún cambio había logrado tal pérdida de influencia de los partidos Liberal y Conservador; tampoco se había registrado un número tan alto de partidos unipersonales —es decir, que solo accedieron a una curul— y de movimientos emergentes con altas influencias como el caso del Movimiento Nacional Conservador, el Movimiento Popular Unido, Convergencia Popular Cívica y el Movimiento de Acción Renovación Laboral —Moral—. De la mano de la expansión paramilitar saltaron nuevas figuras al Congreso de la República, mientras otras se consolidaban amparadas también en dicha expansión. Los saltos regionales de partidos eran evidentes en la conformación de las listas. MORAL promovió al mismo tiempo a Mario Uribe Escobar y a Miguel Pinedo Vidal, no alcanzando la votación para elegir al último de ellos. El Movimiento Popular Unido alcanza influencia en cuatro departamentos del país, no todos

de la misma región, con influencia en Córdoba y el Valle del Cauca mayoritariamente. Este partido hace elegir a Eleonora Pineda, a Miguel de la Espriella y a Juan Carlos Martínez Sinisterra. Convergencia Popular Cívica, un partido político cuyo nombre recoge las iniciales de su fundador en Caldas, elige a Rocío Arias en Antioquia, a Carlos Arturo Clavijo y a Óscar Iván Zuluaga, quien había fundado un partido propio denominado Actitud Renovadora. En los Santanderes se gestaba la consolidación de una de las hoy más grandes maquilas electorales de los últimos tiempos: Convergencia Ciudadana, en cabeza del senador Luis Alberto Gil. Para el 2006 este partido registraría un salto exorbitante en el número de votos obtenidos y en su influencia y expansión en el territorio nacional. Cambio Radical elegía en Sucre a Jairo Merlano, hoy en la cárcel, y hacía coalición con pequeños movimientos para elegir también a Rubén Darío Quintero en Antioquia. En Casanare tuvo candidatos como Miguel Ángel Pérez, personaje involucrado en varios procesos judiciales.¹⁵

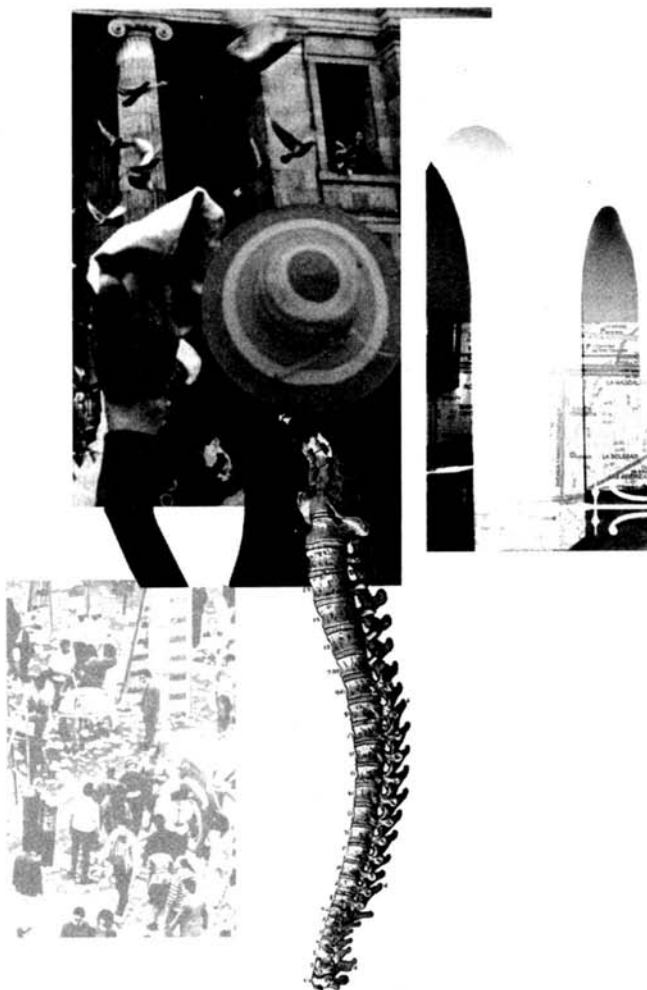
En los departamentos de Atlántico, Magdalena, Cesar y Guajira tomaron fuerza el Movimiento de Integración Popular —Mipol— que eligió a Dieb Malof, Vicente Blel Saade, Luis Vives Lacouture y Mario Salomón Náder como senadores. El Movimiento Alternativo de Avanzada Social, Alas, fue otro de los movimientos nuevos y eligió a Álvaro Araújo Castro como senador en coalición con el representante Miguel Ángel Durán Gelvis, de Integración Regional, IR. El Movimiento Nacional Conservador eligió a Gabriel Acosta Bendek, William Alfonso Montes Medina, Juan Manuel Corzo y Javier Enrique Cáceres. A su vez, el Movimiento Nacional Progresista eligió a Álvaro García Romero. En este caso fue evidente que dirigentes políticos con origen conservador que tenían la certeza de obtener votaciones importantes en zonas de control paramilitar decidieron desprenderse de su partido original

¹⁵ *Ibid.*

y tomar una sigla nueva que les serviría para organizar más racionalmente su accionar político. También fueron comunes las alianzas con sectores tradicionales liberales o conservadores en otras regiones del país.¹⁶

El numeroso grupo de parlamentarios que llegó al Congreso con la ayuda de los paramilitares no defraudó las expectativas que tenían las autodefensas y los compromisos de contribuir a una negociación de paz tal como lo habían convenido en las reuniones realizadas. El sueño de Carlos Castaño parecía realizarse. Se la jugaron toda para que saliera un marco legal generoso para tramitar la reinserción a la vida civil de los paramilitares e influyeron también para que el presidente tomara la decisión de suspender las extradiciones de los jefes de las autodefensas en proceso de negociación. El momento culminante de esta relación fue la invitación al Capitolio Nacional a Salvatore Mancuso, Ramón Isaza e Iván Roberto Duque para que presentaran tanto el discurso que justificaba su expansión a lo largo y ancho del territorio nacional, como sus aspiraciones políticas. La salva de aplausos que recibieron fue una muestra fehaciente de los fuertes lazos que se habían tejido entre la clase política y los paramilitares.

Para el año 2006 el panorama político del país sufre varios cambios: primero, la reforma política obliga al agrupamiento de varias colectividades, y segundo, se había dado por finalizado un proceso de negociación con los jefes de las AUC. No obstante, la Corte Constitucional había modificado sustancialmente la Ley de Justicia y Paz que fue aprobada en el Congreso con complacencia de varios de los jefes paramilitares ya desmovilizados y ponía obstáculos al cumplimiento de acuer-



dos con el Gobierno Nacional. La presión de Estados Unidos a favor de la extradición de muchos de estos jefes también tensionaba aún más el escenario de la negociación. Las elecciones legislativas de ese año se generan en ese ambiente: por una parte los medios de comunicación anunciaron tempranamente la aparente derrota del paramilitarismo en las urnas, y formalmente se anunciaba la desaparición *de facto* del fenómeno paramilitar. Lo cierto es que una lectura sobre los partidos presentes en el Congreso a la fecha nos demuestra la gravedad de la situación: un 70% de los partidos políticos en este congreso tienen al menos un parlamentario implicado o señalado de vínculos con el paramilitarismo.

Para este año resultó inexplicable el inmenso salto y consolidación de partidos como Convergencia Ciudadana, Alas Equipo Colombia, Colombia Viva, Colombia Democrática, Cambio Radical, y el mismo Partido de la U, del cual se pensaba inicialmente que agruparía el voto de opinión cercano a la figura de Álvaro Uribe Vélez. Los grupos más pequeños y con arraigo regional tributaron sus caudales a grupos nacionales y de mayor alcance, o se agruparon en colectividades afines como fue el caso de Alas y Equipo Colombia. En las filas paramilitares también se realizaron intensas discusiones sobre la estrategia electoral para el 2006.¹⁷ El sector de

¹⁶ Estos cambios pueden contrastarse en los gráficos de la Corporación Nuevo Arcoiris sobre la influencia de nuevos partidos en el Congreso de la República, 1998-2006, en revista *Arcanos*, No. 13, Corporación Nuevo Arcoiris, Bogotá, 2007.

¹⁷ Estas menciones se consignan de manera más explícita en revista *Arcanos*, op. cit..

Salvatore Mancuso, Diego Murillo Bejarano, alias don Berna y Rodrigo Tovar Pupo, alias Jorge 40, estimulado por la acogida inicial que tuvo en la opinión pública la negociación entre los paramilitares y el gobierno de Uribe y por la gran exposición que tenían los jefes de las autodefensas en los medios de comunicación, empezaron a acariciar la idea de conformar un movimiento político nacional propio y de saltar de manera directa a la disputa electoral. La ilusión fue tal que alcanzaron a realizar una reunión de delegados de los grupos paramilitares de varios lugares del país en Medellín convocados por la Corporación Democracia a principios del 2005 para discutir las bases del movimiento y darle una dirección y un plan nacional. En este evento tuvo una destacada presencia Carlos Alonso Lucio quien oficiaba como asesor nacional del proyecto. En cambio el Bloque Central Bolívar, en cabeza de Iván Roberto, alias Ernesto Báez; de Carlos Mario Jiménez, alias Macaco, y de Rodrigo Pérez Alzate, alias Julián Bolívar, se oponía rotundamente a este proyecto y planteaba que las autodefensas debían persistir en los acuerdos y alianzas con los movimientos políticos establecidos y canalizar la participación de dirigentes paramilitares en la contienda electoral a través de esos grupos. «Es una mala pelea, decía Báez. Los políticos que nos han acompañado van a recelar, lo más probable es que entremos en disputas que no favorecen para nada la negociación y la reinserción a la vida civil, es mejor seguir en la estrategia de las alianzas regionales».¹⁸ En la reunión de Medellín no hicieron presencia delegados importantes del Bloque Central Bolívar.

La situación del proceso en su momento y el panorama político nacional hizo que se definiera como estrategia la continuación de las alianzas políticas y tal vez su fortalecimiento nacional. Se concretaron veinte partidos políticos para ingresar a los comicios electorales y en el análisis de los resultados electorales no fue tan importante que un candidato concentrara un porcentaje muy alto de las votaciones con tal de que en la distribución de las listas del partido estuvieran bien distribuidos para

garantizar la incursión de los candidatos en el Congreso. En varios municipios que habían tenido votaciones de 90% por un candidato, los votos se reparten entre dos partidos mayoritarios, depositando en uno o dos candidatos máximos el apoyo. Es posible pensar que las divisiones y enfrentamientos regionales entre jefes y sectores del paramilitarismo reorientaran las alianzas y preferencias, aun así la Corporación llegó a documentar para este año ochenta y tres parlamentarios con votaciones en zonas de influencia paramilitar, que conjuntamente suman 1.700.000 votos. Cifra nada despreciable en comparación con los totales de votación a Congreso de la República.

Los escándalos e investigaciones en la llamada parapolítica han contribuido a develar un panorama nacional. Sin embargo, hasta el momento las propuestas de solución no han pasado de la proposición de un nuevo paliativo jurídico al tema. No obstante, mientras exista la intención de un actor armado hegemónico en el territorio de influir sobre el destino de la democracia local y nacional, es posible que lo logre, a pesar de múltiples reformas. Para este año, partidos políticos de corte sospechoso y dudosa procedencia, de los que se pensaba que habían desaparecido por efecto de la reforma política del año 2003, participarán activamente en las elecciones regionales mediante recolección de firmas; se hacen reuniones con candidatos locales para definir estrategias y alianzas. El gran debate nacional para el 2007 tendrá que ser la sumatoria de grandes debates locales, so pena de que en el momento en que se hace necesario jugar las cartas democráticas contra estos autoritarismos regionales, el resultado sea doloroso para los demócratas que pretendemos cortar el nefasto hilo de la alianza legalidad-ilegalidad en la consecución de un objetivo político privado.

¹⁸ Entrevista a Iván Roberto Duque, ya citada.

Pedro Santana Rodríguez
Director de la Revista Foro, presidente de la
Corporación Viva la Ciudadanía.

Responsabilidad política y superación de la parapolítica

Pedro Santana Rodríguez

El debate sobre la superación de la parapolítica es crucial en los momentos actuales de la coyuntura colombiana. Tanto por la magnitud de la crisis como por sus consecuencias en cuanto al debilitamiento institucional del Estado de derecho, la vigencia de las libertades civiles y políticas, la legitimidad de las instituciones, el reconocimiento de las víctimas y sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. Pero además, porque de la superación de la parapolítica depende que las instituciones del Estado social y democrático de derecho, suspendidas *de facto* en cerca de la mitad del país, vuelvan a regir en territorios hoy dominados por los grupos paramilitares y por el terrorismo, que se practica a diario en dichos municipios y departamentos. Allí lo que se presentó fue un verdadero derrumbe parcial del Estado, parafraseando a Paul Oquist, que en estos términos se refirió a la crisis de las instituciones estatales que se presentó como consecuencia de la violencia desatada a raíz del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948.

En doce departamentos del país y en más de doscientos veintitrés municipios según las diversas investigaciones realizadas por distintas entidades no ha habido libertad para elegir alcaldes municipales y gobernadores departamentales, diputados, concejales, representantes a la Cámara, o senadores y presidente de la República en las elecciones de 2002, 2003



y 2006.¹ Aquí se quebrantó aquel principio mínimo que los teóricos de la democracia, como Robert Dahl o Norberto Bobbio llamarían los pilares básicos o las reglas mínimas para que un Estado pueda considerarse democrático; en términos de Dahl, en estas regiones del país no había unas condiciones mínimas de libertad para que los electores escogieran entre distintas opciones; el sistema electoral no era confiable y desde el año 2005 sabemos, por un fallo tardío del Consejo de Estado, que en estas regiones se presentó un fraude masivo que este organismo tasó en más de un millón de votos para las elecciones al Senado de la República.²

El monopolio en el uso de las armas por parte del Estado no se ha practicado en dichos territorios; por el contrario, los escuadrones de sicarios y las bandas paramilitares actuaron de manera ilegal en estrecha alianza con sectores de la fuerza pública (Ejército, Policía, Departamento Administrativo de Seguridad, DAS). Hoy sabemos que, por ejemplo, para perpetrar la masacre de El Chengué y según la versión libre entregada por Salvatore Mancuso a la Fiscalía General de la Nación, «la determinación de ésta masacre se tomó en la Cuarta Brigada del Ejército», con sede en Medellín, cuando el gobernador de Antioquia era el actual presidente de la república y el comandante del Ejército era el general Jaime Manosalva. También se sabe que los autores materiales de la masacre de Mapiripán salieron en dos aviones desde la región de Urabá y para ello contaron con la colaboración y la complicidad de altos mandos militares y de Policía. El comandante de la brigada con sede en Urabá era el general Rito Alejo del Río, investigado por la Fiscalía por múltiples violaciones a los derechos humanos en esta región del país cuando se desempeñaba como comandante militar de dicha brigada. Estos apenas son algunos ejemplos, para ilustrar que amplios sectores de las Fuerzas Armadas y de Policía actuaron de común acuerdo con los criminales, quebrantando la legalidad vigente y obrando por fuera de la ley.

Otro monopolio quebrantado por las mafias y el paramilitarismo fue el de las finanzas públicas. Hoy también sabemos que

en ciudades como Medellín o Barranquilla, para poner solo dos ejemplos, sectores económicos como el de los tenderos o los taxistas deben pagar “vacunas” o impuestos ilegales para poder funcionar o realizar sus actividades completamente lícitas. El computador de Rodrigo Tovar Pupo, alias Jorge Cuarenta (40), da cuenta detallada de la red de cobros que tenía montada en la ciudad de Barranquilla que funcionaba como una secretaría de hacienda paralela a la del municipio. Pero además los grupos paramilitares saquearon los presupuestos públicos depar-

¹ Valencia, León y Romero, Mauricio, *Paramilitares y políticos*, en revista *Arcanos*, No 13, Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá marzo de 2007; Duncan, Gustavo. *Los señores de la guerra*, Editorial Planeta, Bogotá, 2006; Fonseca, Daniel; Gutiérrez, Omar y Rudqvist, Anders, *Cultivos de uso ilícito en el sur de Bolívar: aproximaciones desde la economía política*. Asdi, PNUD, Bogotá, abril de 2005, 169 páginas; López Hernández, Claudia, *Del control territorial a la acción política*, en revista *Arcanos*, No. 11, Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá, diciembre de 2005.

² Dahl, Robert, *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1999; Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Plaza y Janes, Barcelona, septiembre de 1995. Para que exista un régimen democrático se requiere; una participación efectiva, todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros (derecho a la información); igualdad de voto; comprensión ilustrada, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes; control de la agenda, el derecho que tienen los ciudadanos de decidir cómo y qué asuntos deben ser incorporados a la agenda y el derecho que les asiste a todos los adultos o a la mayoría de ellos para tomar parte en las decisiones. Estos son los criterios de Dahl, mientras que Bobbio postulará que una regla fundamental de la democracia reza así: «es necesario que los que son llamados a decidir o a elegir a aquellos que deberán decidir, sean colocados frente a alternativas reales y puestos en condiciones de poder elegir entre una y otra». Es obvio que en extensas regiones del país estas condiciones no se presentan y menos en aquellos municipios o departamentos como Cesar o Magdalena, donde los paramilitares impusieron candidatos únicos a cargos de elección popular (gobernaciones y alcaldías).

tamentales y municipales. Ahora sabemos, por ejemplo, que en el departamento de Casanare los candidatos a las alcaldías en seis municipios firmaron pactos en los que se comprometieron a entregar a los paramilitares puestos claves de la administración, el 10% de la contratación municipal y el 50% del presupuesto municipal. En el caso del municipio de Monterrey, este oscilaba entre doce y catorce mil millones de pesos al año. Lo propio ocurrió, por ejemplo, en Riohacha, capital de la Guajira, o en Soledad, en el departamento del Atlántico.

Así pues este otro principio básico de la democracia, vale decir de un Estado democrático liberal, que es el monopolio en el cobro de contribuciones o impuestos por parte de las instituciones públicas, también fue quebrantado no solo en alejados territorios sino en la segunda ciudad más importante de Colombia, Medellín, y en la cuarta, Barranquilla. No estamos hablando de San Pedro de Urabá o El Castillo, en el Meta, en donde se puede alegar, como lo hacen a menudo el presidente y los jefes paramilitares, que se presentó un vacío de Estado. En dichas ciudades operan las Fuerzas Armadas y de Policía, las autoridades públicas son elegidas mediante el voto popular en elecciones que se realizan regular y periódicamente. Aquí se infiltró a las instituciones públicas, a las Fuerzas de Policía y del Ejército, a las autoridades civiles.³

La infiltración y el quebrantamiento de las instituciones democráticas

Pero la infiltración también llegó hasta los organismos judiciales y de control. Hoy no cabe duda, que bajo la administración del fiscal Luis Camilo Osorio la Fiscalía fue puesta al servicio del proyecto paramilitar y mafioso en distintas regiones del país. Por ahora, y sin que sea la última palabra, está revista documentada la infiltración de la Fiscalía General de la Nación en el departamento del Norte de Santander, en donde la fiscal delegada o sea la máxima autoridad de la Fiscalía en dicha región del país, Ana María Flórez, se encuentra prófuga acusa-



da de ser una ficha de los paramilitares en dicha región del país además de haber participado en el asesinato de su esposo. La ex directora de Fiscalías en Valledupar, capital del Departamento del Cesar, Alix Cecilia Daza Martínez, ha sido acusada de haber tendido un manto de legalidad a las criminales actuaciones del coronel Hernán Mejía, jefe

³ La Fiscalía General de la Nación libró medida de aseguramiento contra los alcaldes de los municipios de Aguazul, Leonel Torres y Aleyder Castañeda, de Monterrey ambos del Partido uribista Cambio Radical, que orienta el Senador Germán Vargas Lleras; Mauricio Chaparro, del ya extinto partido uribista El Nuevo Partido, y los liberales Raúl Cabrera, alcalde de Villanueva, Jorge López, de Tauramena y Henry Montes, de Sabanalarga. Todos ellos, según la Fiscalía, firmaron compromisos con el jefe paramilitar Héctor Germán Buitrago, alias Martín Llanos.

del Batallón de la Popa aliado de Rodrigo Tovar Pupo, alias Jorge 40. El jefe de Fiscalías de la Ciudad de Cali, Diego Rojas Girón, se encuentra detenido junto con quince funcionarios más de dicha Fiscalía por complicidad con los grupos criminales y de narcotráfico del Valle del Cauca.

El debate llega ahora también a la Procuraduría General de la Nación. El Senador del Polo Democrático Alternativo, Gustavo Petro Urrego, señaló en el debate realizado en el mes de octubre de 2006 que el vice procurador general de la nación, Carlos Arturo Gómez Pavajeau, ordenó el archivo de la investigación que la Procuraduría adelantaba contra el senador y hoy detenido por orden de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, Álvaro García Romero. A la Procuraduría se le acusa de archivar investigaciones y de no tomar las medidas disciplinarias oportunamente. En el caso de García Romero, una vez que la Corte ordenó su detención la Procuraduría reabrió tardíamente la investigación. Hay señalamientos además sobre favorecimientos a la familia del procurador general, que como se sabe, es el padrastro de Hernando Molina Araújo, gobernador del Cesar, investigado por la Fiscalía General de la Nación por presuntos nexos con el paramilitarismo, así como conceder favores a la extensa parentela del procurador en dicho departamento.⁴

Las investigaciones sobre la infiltración paramilitar en otras instituciones apenas comienzan. Hay ya indicios importantes sobre la infiltración en las universidades públicas de la Costa Atlántica sobre todo en las del Atlántico y Córdoba; también en algunas cooperativas y en el sector productivo privado. Quizás lo mas relevante sea el preacuerdo de la compañía multinacional bananera *Chiquita Brands* con la Fiscalía de los Estados Unidos, luego de reconocerse culpable de financiar a los paramilitares, con una suma de 1,7 millones de dólares, durante siete años (1997-2004), a través de más de cien pagos, para “protección”, primero, a una compañía de seguridad, es decir, a una cooperativa de seguridad Convivir llamada Papagayo, ampliamente conocida y temida en Urabá, empresa fachada de los

paramilitares creada en la zona cuando el gobernador del departamento de Antioquia era el actual presidente de la república, Álvaro Uribe Vélez. Luego, según los propios empresarios pagaron directamente a Carlos Castaño. *Chiquita Brands* operaba como productora y comercializadora de banano en la zona de Urabá y en varios municipios del departamento del Magdalena bajo el nombre de Banadex y sus negocios fueron comprados por otra productora y comercializadora, Banacol, en 2005.

A partir de 2004 *Chiquita Brands* ya no opera en Colombia y por tal razón allí terminan las investigaciones que llevan adelante los fiscales y jueces en los Estados Unidos. Pero los pagos de todo el sector bananero continuaron. Según las declaraciones del gerente de Papagayo, aún hoy reciben tres centavos de dólar por caja de banano de las comercializadoras. Esto significaría que todos los productores bananeros pagan a los paramilitares.

En este período (1997-2004), en Colombia fueron asesinados trescientos tres sindicalistas, según datos consignados en un reciente estudio de la Escuela Nacional Sindical, y en registros de prensa se constata que hubo en ese mismo período sesenta y dos masacres en la región de Urabá, donde fueron asesinadas cuatrocientos treinta personas, la mayoría de ellos campesinos pobres, muchos de los cuales eran trabajadores del banano. Son tristemente célebres las masacres de las fincas Honduras y La Negra, así como la del Oso, etc.⁵ La Corte Suprema de Justicia ha insistido en reciente comunicación pública para que la Fiscalía avance en las investigaciones contra reconocidos ganaderos y empresarios de Sucre y ha mencionado a Joaquín García y al ex gobernador y empresario Nule Amín.

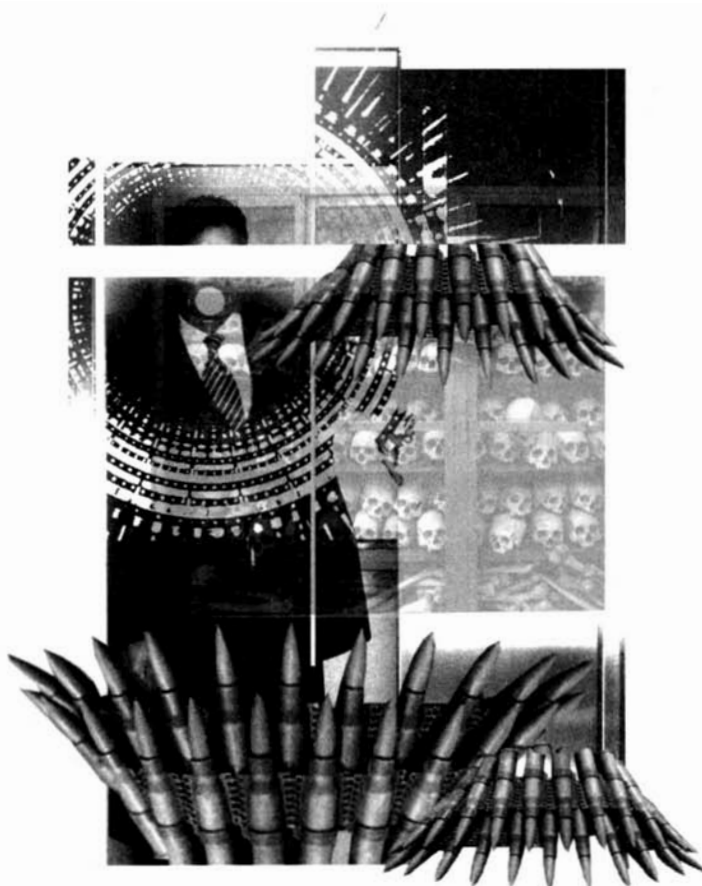
⁴ «El Imperio maya», revista *Cambio*, No. 719, 9 al 15 de abril de 2007, Bogotá.

⁵ Madariaga Reales, Antonio. “Verdad y reparación colectiva. ¿Y los empresarios qué?”, *Semanario Virtual Caja de Herramientas*, No. 57, semana del 13 al 19 de abril de 2007; ver en www.vivalaciudadania.org.

El tamaño de la infiltración en la política local y nacional

Lo primero que deberíamos decir es que el contexto en el cual se realiza el debate sobre la parapolítica tiene como elementos centrales la detención de ocho parlamentarios y la orden de captura contra un representante más, que se encuentra prófugo, todos ellos de la coalición de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez.⁶ Pero además, cerca de un centenar de amigos cercanos del Gobierno han sido cobijados con investigaciones y cerca de una veintena se encuentran presos o huyen de la justicia. A algunos de ellos el propio presidente defendió de manera vehemente y hoy están prófugos, como son los casos del ex gobernador del departamento de Sucre Salvador Arana o el representante a la Cámara Jorge Luis Caballero.

Seis parlamentarios más se encuentran vinculados a otro expediente por haber firmado un documento con los jefes paramilitares en Santafé de Ralito en julio del año 2001. Estos parlamentarios en su mayoría son también de la coalición uribista, con la sola excepción del gran gamonal liberal del departamento de Córdoba, el senador Juan Manuel López Cabrales. Son investigados los parlamentarios William Montes, del Partido Conservador, Miguel de la Espriella, de Colombia Democrática, partido fundado por el actual presidente de la república; Reginaldo Montes, del Partido Cambio Radical y José de los Santos Negrete, representante a la Cámara por el Partido Conservador. La investigación contra los parlamentarios la lleva la Corte Suprema



de Justicia, que en Colombia es el juez natural y único de los congresistas. El resto de las investigaciones compromete a dos gobernadores, uno de los cuales está detenido por orden de la Fiscalía General de la Nación (nos referimos a Trino Luna, gobernador del departamento del Magdalena), cuatro diputados departamentales están detenidos, seis alcaldes del departamento de Casanare tienen medida de aseguramiento por los pactos firmados con los paramilitares. También están siendo investigados ex congresistas, militares, policías, empresarios y ganaderos, estas últimas investigaciones corren por cuenta de la Fiscalía General de la Nación. Se encuentra detenida por órdenes de la

Fiscalía la ex representante a la Cámara también uribista, Muriel Benito Rebollo.⁷

⁶ Por orden de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia se encuentran detenidos ocho parlamentarios, todos de la coalición uribista: Álvaro García Romero, Álvaro Araújo Castro, Mauricio Pimiento, Jairo Merlano, Dieb Maloof y Luis Eduardo Vives, y los representantes a la Cámara Erick Morris y Alfonso Campo; se encuentra prófugo el representante Jorge Luis Caballero. En total son nueve parlamentarios a quienes la Corte Suprema de Justicia asegura con el argumento de que forman parte de las estructuras paramilitares y en algunos casos los señala de delitos como secuestro, en el caso de Álvaro Araújo, o de ser determinadores de masacres como en el caso de Álvaro García Romero por la masacre de Macayepo, perpetrada en el departamento de Sucre.

⁷ En el departamento de Sucre están detenidos por sus nexos con los grupos paramilitares cuatro diputados: Nelson Stanp, Ángel Villarreal, Johnny Guillermo Villa y Walberto Estrada.

El presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el magistrado Alfredo Gómez, anunció que habían abierto un nuevo expediente que compromete en las investigaciones de la Corte Suprema de Justicia al senador Óscar Suárez Mira del Partido Alas Equipo Colombia, que orientaba el ya detenido senador Álvaro Araújo Castro, y el candidato de la coalición uribista a la Gobernación del departamento de Antioquia y máxima votación para el Senado de la República en el año 2002, Luis Alfredo Ramos, de Alas Equipo Colombia. Todos ellos pertenecen a la coalición uribista, lo mismo que el senador Rubén Darío Quintero, comprometido en averiguaciones preliminares en la Corte Suprema de Justicia. Quintero fue secretario privado de Uribe cuando el presidente fue gobernador de Antioquia. En el nuevo expediente también se vincula al representante liberal a la Cámara por el departamento de Antioquia, Mauricio Parodi.

El jefe del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, la policía política, dependiente directamente del presidente de la República, Jorge Noguera Castro, fue detenido por orden de la Fiscalía, excarcelado temporalmente por una controvertida tutela resuelta a su favor por la magistrada Leonor Perdomo, del Consejo Superior de la Judicatura, y que muy seguramente pronto volverá a la cárcel pues contra él hay indicios muy serios que lo vinculan con el suministro de listas de sindicalistas que posteriormente fueron asesinados por los paramilitares, así como de reconocidos intelectuales como el profesor universitario Alfredo Correa de Andreis. Así mismo, Rafael García, quien se ha convertido en informante de la Corte y de la Fiscalía y que ocupaba el cargo de jefe de Informática del DAS, condenado por los jueces de la república a 18 años de cárcel por borrar información de paramilitares y narcotraficantes. García ha suministrado información relevante que viene siendo comprobada por los investigadores judiciales.

En el telón de fondo, y como parte de la discusión, se encuentran las investigaciones realizadas por Claudia López Hernández sobre las elecciones de 2002 y las de 2006, realizada para Corporación Nuevo Arco Iris,

dirigida por León Valencia y Mauricio Romero. Del el año 2002 las cifras de las dos investigaciones son las mismas y comprometieron a veintiséis senadores elegidos con votaciones que los investigadores califican como atípicas, en regiones de influencia y control paramilitar. La inmensa mayoría de estos senadores apoyaron la candidatura del entonces candidato y hoy presidente reelecto. La investigadora Claudia López calcula que allí están comprometidos por lo menos 1,5 millones de votos que eligieron a estos congresistas y que luego fueron a respaldar a Uribe en las elecciones presidenciales de 2002.⁸

En las elecciones de marzo de 2006 las votaciones atípicas en las zonas de dominio paramilitar se registraron, según la Corporación Nuevo Arcoiris, en doce departamentos y doscientos veintitrés municipios y comprometieron la elección de treinta y tres senadores, treinta y uno de los cuales pertenecen a la coalición uribista y dos corresponden al Partido Liberal. También comprometieron la elección de cincuenta representantes a la Cámara, cuarenta y dos de los cuales corresponden a la coalición uribista y ocho al Partido Liberal.⁹

Las investigaciones han ido dejando en claro que este grupo de parlamentarios investigados por la parapolítica han tenido nexos muy cercanos, estrechos, con los grupos paramilitares en sus regiones, y la mayoría de ellos militó en el Partido Liberal hasta que apareció el uribismo, al cual se fueron sumando desde el año de 2002, y en tercer lugar todos ellos apoyaron la reelección del presidente Uribe en el Congreso de la República, por lo cual uno tendría todo el derecho de preguntarse sobre la legitimidad y aún la legalidad de dicha aprobación, cuando se sabe que en la primera vuelta en el Congreso la reelección pasó por el voto comprado con prebendas de la representante Yidis

⁸ López Hernández, Claudia, «Del control territorial a la acción política», en revista *Arcanos*, op. cit., 2005.

⁹ Valencia, León y Romero, Mauricio, *op. cit.*, pp. 34-36.

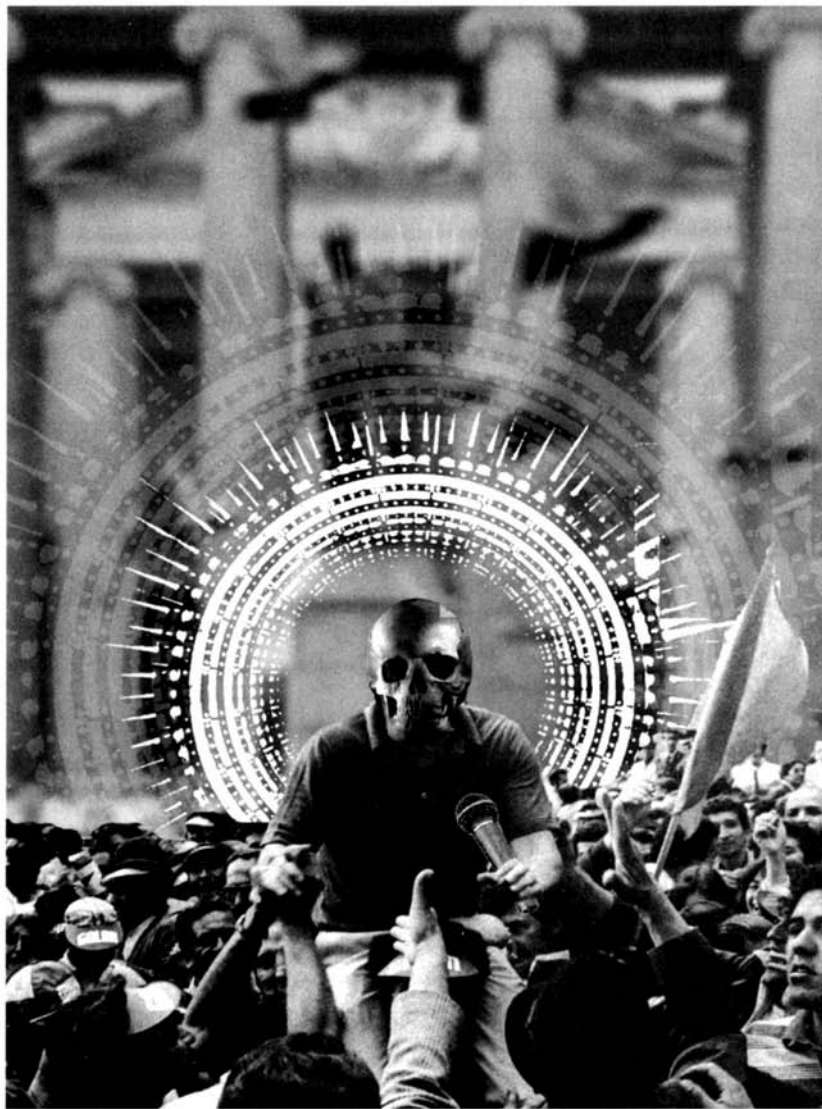
Medina y la ausencia también comprada de Teodolindo Avendaño. ¿Cuántos de los representantes y senadores hoy comprometidos en las investigaciones votaron la reelección del presidente Uribe? Hay que responder que todos, con la sola excepción de Juan Manuel López Cabrales, del Partido Liberal.¹⁰

Pero como lo demuestra Claudia López en el estudio citado líneas atrás, otro patrón de comportamiento fue el incremento de la violencia en aquellas regiones en la cuales operaron las circunscripciones territoriales que los paramilitares crearon de hecho: allí se multiplicaron las masacres, los asesinatos y el desplazamiento forzado, pero, al mismo tiempo se concentraron las votaciones para los candidatos únicos con votaciones que superaron el 80% para un solo candidato y con tasas de participación superiores al 80%, cuando el promedio nacional de abstención electoral superó ampliamente el 60% en estas elecciones. Lo que allí se presentó, según las investigaciones, fue el costreñimiento violento al elector para que votara por los candidatos señalados por los paramilitares y al mismo tiempo un masivo fraude electoral consistente en marcar y depositar los votos por las personas que no concurrieron a votar.

Una actuación judicial debilitada

Las investigaciones judiciales tienen dos actores bien definidos y delimitados. En primer término se encuentra la Corte Suprema de Justicia a través de su Sala Penal, compuesta por nueve magistrados, quienes adelantan las investigaciones sobre los parlamentarios en razón del fuero definido en el artículo 235 de la Constitución Nacional. En razón de este fuero la Corte realiza las investigaciones, practica las

10. El escándalo lejos de disminuir aumenta cada día. El 10 de abril en entrevista a la cadena radial Caracol el fiscal general de la nación, Mario Iguarán Arana, dijo que “el tema de la parapolítica se sigue moviendo a raíz de algunas denuncias contra los senadores Iván Díaz Mateus y Germán Aguirre. Señaló así mismo que se está investigando al alcalde



de San Pedro de Urabá por los supuestos nexos con el paramilitar Jesús Ignacio Roldán, alias Monoleche, y anunció que había designado un fiscal especial que investigue al alcalde de Cúcuta, Ramiro Suárez Corzo, señalado por John Mario Salazar, alias el Pecoso, quien alegó que habría cometido un homicidio para hacerle un favor al alcalde local. También agregó que se están estudiando denuncias contra el gobernador del departamento de Risaralda, Carlos Alberto Botero y el gobernador del Amazonas (tomado de www.caracol.com.co, 0471072007). Meses atrás había señalado que la Fiscalía le había pedido a la Corte Suprema que investigara a los senadores David Char, Javier Cáceres Leal, y a la senadora Zulema Jattin, así como al representante liberal por el departamento de Bolívar, Lidio García (tomado de revista *Semana*, No 1.238, Bogotá, diciembre 4 al 11 de 2006, «Mapa parapolítico de la Costa»).

pruebas, formula las acusaciones y finalmente juzga a los parlamentarios. El sistema es, en este caso, inquisitivo. El otro organismo Judicial es la Fiscalía General de la Nación, que realiza las investigaciones y formula cargos ante los jueces de la república en un sistema acusatorio. Esto quiere decir que el grueso de la investigación por la parapolítica está en manos de la Fiscalía. Ella es la que realiza las investigaciones en contra de los gobernadores, alcaldes, diputados y concejales. Si tenemos en cuenta que el poder paramilitar primero se expresó territorialmente debemos concluir que la mayor parte de las investigaciones contra la clase política está en manos de la Fiscalía General de la Nación. Un segundo actor que esta en manos de la Fiscalía son los militares y policías que actuaron de consuno con los actores paramilitares, y el tercer actor son los empresarios que financiaron y ordenaron también acciones armadas ilegales contra la población y sus organizaciones sociales. Paradójicamente, las investigaciones que más avanzan son las que están en manos de la Corte Suprema de Justicia. La Fiscalía avanza muy lentamente y la propia Corte Suprema se ha dirigido expresamente a la Fiscalía General urgiendo por el avance en las investigaciones contra los empresarios. Tampoco avanzan las investigaciones en contra de los miembros de las Fuerzas Armadas y de Policía que permitieron la extensión del fenómeno paramilitar y que en muchas ocasiones fueron los que se encargaron de proteger su accionar y su expansión. Así pues, el papel de la Fiscalía General de la Nación en este caso es clave y hasta ahora, como se sabe, sus indagaciones avanzan muy lentamente.

Diversos actores buscan el debilitamiento de las investigaciones. La estrategia de los parlamentarios para afrontar la investigación judicial consiste ahora en renunciar al fuero parlamentario, con lo cual, y de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, hasta ahora vigente, las investigaciones pasan a la Fiscalía General de la Nación. Esta estrategia fue la misma que utilizaron los parlamentarios comprometidos en el llamado proceso 8.000. El senador Jairo Merlano, actualmente de-

tenido en Zipaquirá, renunció al fuero parlamentario y su investigación se encuentra actualmente en manos de la Fiscalía, y lo propio ha hecho el senador Álvaro Araújo Castro. Esto motivó un amplio movimiento de opinión para solicitarle a la Corte Suprema de Justicia que cambie su jurisprudencia y que mantenga la competencia de tal manera que se mantenga la unidad del expediente y se pueda llegar en este caso a la aplicación de la justicia y al establecimiento de la verdad judicial.

Los objetivos de la estrategia puesta en marcha por los acusados buscan debilitar las investigaciones por varias razones. La primera es que los procesos se fragmentan, puesto que mientras están en manos de la Corte Suprema es un solo organismo el que realiza toda la investigación y el procedimiento: investigación, acusación y juzgamiento de los parlamentarios, pero al mismo tiempo al ser este organismo la segunda instancia de la jurisdicción de justicia y paz, que lleva el juzgamiento de los jefes paramilitares, rápidamente podrán comparar las versiones de los parlamentarios con las de los jefes paramilitares, que serán decisivas a la hora de establecer responsabilidades tanto contra los congresistas como contra los jefes de las autodefensas. Hay que decirlo claramente mientras la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia mantenga en sus manos la investigación de la parapolítica, ésta seguirá adelante. En manos de la Fiscalía —que no ha podido arrancar en firme la investigación contra los paramilitares y dada la enorme infiltración de la mafia y de los paramilitares que no ha concluido y que ocurrió bajo la administración de Luis Camilo Osorio— nos tememos que esta investigación va rumbo a los tribunales internacionales de Justicia.

Si las investigaciones pasan a la Fiscalía General de la Nación serán varios los jueces y los fiscales que abordarán la investigación y seguramente muchos de los casos irán a los departamentos y municipios de donde son oriundos los parlamentarios y en los cuales han tenido injerencia directa en el nombramiento de los funcionarios de la rama judicial y en donde el Gobierno actual les sigue



manteniendo sus cuotas burocráticas. Los acusados de la coalición uribista siguen teniendo todo el poder político en sus regiones y su poder burocrático a nivel nacional. Pero además, desde el punto de vista de la técnica jurídica los procesos pierden unidad de materia y se hacen mucho más lentos. Llegarán a la Sala Penal en más o menos cinco años, en otras circunstancias y con otros magistrados.

La necesidad de esclarecer la verdad para dar paso a la reconciliación y a la paz

La fortaleza de la investigación y el establecimiento de la verdad judicial dependerá mucho de cinco factores: (1) que la Corte Suprema mantenga la competencia para seguir en la investigación, lo cual requiere un cambio en su jurisprudencia y en su concepción sobre el fuero parlamentario. Otra vía es que la Corte Constitucional por la acción de tutela interprete el fuero en el sentido de que el único organismo competente para juzgar e investigar a los parlamentarios es la Corte Suprema, a lo que habría que agregar que la Sala Penal acepte la jurisprudencia de la Corte Constitucional. (2) Pero también se requiere y con urgencia la presencia activa y masiva de las víctimas que aporten las denuncias y las prue-

bas en contra de los investigados. (3) Que la investigación avance en la Fiscalía General de la Nación y cobije a los sectores empresariales y de la Fuerza Pública que participaron en el fenómeno de la expansión del paramilitarismo. También la investigación debe avanzar sobre los poderes políticos departamentales y municipales. (4) Para que lo anterior sea posible se requiere de un compromiso decidido de los medios de comunicación. Hasta ahora se han comprometido seriamente con las investigaciones un sector de la prensa escrita y un sector de la radio. Brilla por su ausencia la televisión, en manos de los empresarios férreamente aliados del presidente Álvaro Uribe y su coalición política. Es clave que la prensa mantenga su independencia crítica. (5) La realización de una verdadera reforma política que blinde a los partidos políticos y que efectivamente cree condiciones para la no repetición del fenómeno paramilitar en el país. Hay que decir que es fundamental que se conozca la verdad para que ella sea precisamente el principal factor para la no repetición. El que los principales instigadores y perpetradores de las masacres sean condenados así sea a penas blandas es un factor muy importante para el desmonte efectivo de las fuerzas ilegales de extrema derecha.

La superación de la parapolítica es imperativa para afianzar el Estado Democrático de Derecho, supone la consecución de varias condiciones que hasta ahora no están garantizadas, como lo hemos afirmado en las líneas anteriores y que aquí queremos reiterar. En el plano judicial, el avance de las investigaciones y el juzgamiento de los responsables de acuerdo con las normas legales y constitucionales vigentes, lo cual requiere el establecimiento de la verdad judicial y la imposición de penas, que en todo caso serán blandas de acuerdo con la Ley de Justicia y Paz para los paramilitares y las penas establecidas en el Código Penal, para los parlamentarios incurso en delitos debidamente comprobados.

Una segunda condición es que el avance de las investigaciones contra los jefes paramilitares dé como resultado el esclarecimiento de la verdad y la entrega de sus bienes para reparar a las víctimas. Este es el contenido del fallo de la Corte Constitucional sobre la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005). A cambio los paramilitares recibirán penas blandas de entre cinco y ocho años.

También depende de que el proceso de reparación a las víctimas y de garantía de no repetición sean el resultado del proceso en marcha, contra ello atentan la organización de los nuevos grupos paramilitares en distintas regiones del país. Hoy se reconoce que estos grupos existen, pero el Estado debería comprometerse con su desmonte mediante la acción eficaz de la fuerza pública.

A ello habría que agregar muchos otros elementos como, por ejemplo, que a la pérdida de investidura de los parlamentarios el Gobierno les retire las cuotas burocráticas que les mantiene tanto en las regiones como en la administración central.

Finalmente, urge una reforma política que debería contemplar elementos como la pérdida definitiva para sus partidos de las curules de los parlamentarios condenados, el descuento de dichos votos de los de los partidos con lo cual se afectaría el umbral necesario para lograr representación en el Congreso, este umbral debería aumentarse al cinco (5%) por ciento del total de los votos en la



elección para el Senado de la República; los partidos deberían devolver al Estado los recursos de la reposición de votos que este les hubiera girado por los votos manchados y fraudulentos; la financiación estatal total de las campañas políticas con reglas para el acceso gratuito a la televisión y el giro de los recursos a las tesorías de los partidos, así como la responsabilidad política por la extensión de avales a candidatos que resulten culpables de delitos electorales.

El Estado patrimonialista

Hay varias hipótesis que buscan explicar lo que ha sucedido en los últimos veinte años en Colombia frente al fenómeno paramilitar. Algunos ven que lo que sucedió fue una alianza entre las élites regionales tradicionalistas y premodernas opuestas al proyecto de la modernización y la democratiza-

ción representado en la Constitución de 1991. Estas élites se opusieron siempre a la circunscripción nacional para la elección del Senado de la República, a la modernización de la administración pública, al avance de los mecanismos de control en el manejo de los recursos públicos y al castigo por la defraudación o pérdida de dichos recursos. También, a los mecanismos de participación ciudadana, de planificación participativa, etc., es decir, se oponían a que sus peones se convirtieran en ciudadanos.

Dichas élites se resistieron al proyecto de modernización y democratización y comenzaron a apoyar a actores armados ilegales representados en los grupos paramilitares y de autodefensa. Pero además, y quizás lo más estructural, es que en muchas regiones del país los recursos públicos no solo económicos sino también los institucionales fueron puestos directamente al servicio de intereses privados, es decir, lo usual y corriente era que los recursos públicos sirvieran directamente a los intereses de los gamonales y los terratenientes. Los presupuestos municipales se invierten para favorecer no el interés público de toda la comunidad sino los intereses de las élites locales y regionales. La debilidad de lo público en todas estas regiones es monumental. Por ello en cierta forma lo que ha ocurrido en todos estos departamentos y municipios es el coletazo de las relaciones premodernas, que se resisten al avance de la democracia y de la soberanía popular, pero también se resiste a la extensión de las relaciones capitalistas de producción.

La cuestión fue mucho más grave cuando a esta alianza se sumó el narcotráfico que permeó todo el proyecto contrainsurgente, arrastrando en la vorágine a sectores de las Fuerzas Armadas y de Policía, sectores de la rama judicial y de los organismos de control, quienes debieron haber resistido en primera línea al proyecto premoderno. Por el contrario, estos agentes públicos se convirtieron en piezas de la macabra maquinaria que perpetró masacres, asesinatos, destrucción de organizaciones sociales, se apropió de recursos públicos, realizó fraudes electorales y ejerció constre-



ñimiento para imponer a sus alcaldes y gobernadores. Finalmente, construyó un verdadero Estado mafioso al servicio de su proyecto económico. Este Estado mafioso desarrolló una amplia labor a nivel nacional, llegando a infiltrar al Congreso de la República, organismos de las Fuerzas Armadas, los de inteligencia como el DAS, así como a organismos públicos en la salud, en los juegos de suerte y azar, etc.

Es por ello que la responsabilidad individual a la que quiere reducir el presidente Uribe el debate sobre la parapolítica, no es más que una hoja de parra. El primer beneficiado con este fenómeno de la parapolítica ha sido el propio presidente Álvaro Uribe Vélez, que recibió abundantes votos de todos sus amigos hoy detenidos y de ñapa le aprobaron la reelección para que siguiera en el poder cuatro años más. Lo paradójico es que ahora el presi-

dente presenta propuestas políticas que son reivindicadas por esa vieja coalición de mafiosos, terratenientes y ganaderos: regresar a la circunscripción departamental para la elección del Senado de la República, por ejemplo. Pero hay algo más que habrá que investigar. ¿Qué hicieron estos parlamentarios ligados a los intereses del paramilitarismo además de aprobar una ley de impunidad como la llamada Ley de Justicia y Paz. Se sabe que aprobaron de la mano del ministro de Agricultura un proyecto de exoneración de impuestos para los cultivos de caña de azúcar, palma y caucho, es decir, para los llamados cultivos de rendimiento tardío. También aprobaron una reforma a la salud, que es uno de los sectores con mayor infiltración paramilitar en el país así como insisten en aprobar un proyecto de ley que reduce a cinco años la historia y vigencia de los títulos de propiedad, con lo cual buscan consumir el despojo a los millones de desplazados que tuvieron que abandonar sus propiedades. Este balance hay que hacerlo para ver cómo trataron de influir en las leyes para proteger los intereses de los jefes mafiosos y paramilitares a los cuales representaron en el Congreso.

Hacia la superación de la parapolítica

Si lográsemos superar estos obstáculos y realizar una reforma política de fondo se podría pensar que Colombia ha llegado a la superación de la parapolítica y logrado avanzar en el afianzamiento de las instituciones democráticas basadas en la participación ciudadana y en la soberanía popular, que son los elementos distintivos de una verdadera democracia.

La superación de la parapolítica requiere de un proceso de transformación de la cultura política en extensas regiones del país. El avance de instancias públicas, de protección social de los bienes públicos bajo la forma de veedurías ciudadanas, mecanismos de control de las instituciones, elecciones libres y democráticas, cuidado de los presupuestos públicos y nuevos partidos políticos, todo ello, debe ser acompañado de una profunda reforma política, como lo indicamos en las líneas anteriores. Solo así podremos derrotar la parapolítica. Profundizar la democracia, la vigencia de las instituciones del Estado social y democrático de derecho y recuperar la justicia como elemento básico de la convivencia democrática, este es el camino.

Bogotá, abril de 2007

Adpostal



Llegamos a todo el mundo!

**CAMBIAMOS PARA SERVIRLE MEJOR
A COLOMBIA Y AL MUNDO**

ESTOS SON NUESTROS SERVICIOS:

**SERVICIO DE CORREO NORMAL CORREO INTERNACIONAL
CORREO PROMOCIONAL CORREO CERTIFICADO
RESPUESTA PAGADA POST EXPRESS ENCOMIENDAS
FILATELIA CORRA FAX**

**LE ATENDEMOS EN LOS TELÉFONOS
243 88 51 - 341 03 04 - 341 55 34 9800 15 503**

Patricia Fernández Correa
Directora Regional Viva la Ciudadanía,
Antioquia.

Antioquia: ¿un caso tópico y atípico?

De la génesis de la parapolítica al desarrollo del paramilitarismo

Patricia Fernández Correa

Los antecedentes más cercanos a la conformación de grupos de autodefensa se encuentran en las estructuras que surgieron en la Violencia de los años cuarenta y cincuenta del siglo XX. La llamada policía chulavita convirtió a la institución que debía velar por el bien público en un instrumento al servicio del gobierno conservador para exterminar a la oposición liberal, elocuente ejemplo del terrorismo de Estado de entonces. Grupos privados, como los denominados Pájaros, operaron con el apoyo y la complicidad de las autoridades. Es así como se identifica que los orígenes del paramilitarismo están ligados a una estrategia de lucha contra la insurgencia, donde el Estado, a través de sus Fuerzas Militares y conjuntamente con sectores sociales, económicos y políticos regionales, fueron promotores y agentes dinamizadores de su formación. Hoy tienen plena vigencia estas tesis.

El fenómeno paramilitar se dio como un proceso de privatización del ejercicio de la fuerza, la ley y la justicia por sectores que se beneficiaron de esta privatización y ante la incapacidad del Estado para asumir una representación de los intereses públicos. El fenómeno paramilitar se dio como una práctica de sectores que se beneficiaron del respaldo de instituciones del Estado, podría hablarse de formas de terrorismo de Estado.

Según un informe de la Organización de Solidaridad con los Pueblos de Asia, África y América Latina, OSPAAAL, el 4 de febrero de 1983, el procurador general



de la nación, Carlos Jiménez Gómez, denunció ante el Congreso de la República que en la creación del MAS (Muerte a Secuestradores) habían participado 163 personas, 59 de las cuales eran oficiales del ejército en servicio activo, junto a representantes de la Texas Petroleum Company, Texaco, ganaderos y políticos de la región de Antioquia y el Magdalena Medio, cuyo radio de acción se ubicaba en Puerto Boyacá. Según el Procurador, «se estaba extendiendo la viciosa costumbre de que los militares se apoyaran en gentes privadas para llevar a cabo sus labores de contrainsurgencia». Tras la sigla del Muerte A Secuestradores, MAS, se escondía un grupo creado y dirigido por el entonces segundo comandante del Batallón Bomboná, mayor Alejandro Álvarez Henao, y por el jefe de su Sección de Inte-

ligencia, S-2, capitán Guillermo Visbal Lizcano.

También el procurador afirmó que dentro de los 59 oficiales activos del Ejército creadores del MAS se encontraban el coronel Velandia, como comandante del Batallón de Infantería XIV «Patriotas», perteneciente a la VI Brigada, y el capitán Oscar Echandía Sánchez cuando se desempeñaba como alcalde militar del municipio de Puerto Boyacá, entre 1981 y 1982. Más tarde, la confesión del propio capitán Echandía Sánchez serviría para vincular al teniente coronel Jaime Sánchez Arteaga, comandante del Batallón Bárbula en 1982, con la creación del MAS, y al teniente coronel Plazas Vega, comandante de la Escuela de Caballería —perteneciente a la XII Brigada—. Según el mismo testimonio, la organización del grupo paramilitar había sido patrocinada por el narcotraficante Gonzalo Rodríguez Gacha. Echandía afirmó en su confesión que existían estrechos lazos entre Rodríguez Gacha y la Escuela de Caballería.

Pero mientras el procurador Carlos Jiménez Gómez acusaba a los militares de estar involucrados en paramilitarismo, los gremios de la producción salían en su defensa, dándole respaldo público a las Fuerzas Armadas. El difunto Pedro Juan Moreno Villa, en ese entonces presidente de la Federación de Ganaderos de Antioquia, Fadegan, acusó entonces a la procuraduría de poner en peligro las vidas de los militares acusados. Varios de los acusados por el Procurador de pertenecer al MAS eran ganaderos miembros de Fadegan y los abogados de esta federación asumieron la defensa de las personas que fueron acusadas por la Procuraduría. Seis años después, estos mismos abogados asumirían la defensa de los miembros del MAS de Puerto Boyacá acusados de las masacres en La Negra y La Hondura, en marzo y abril de 1988, en Urabá. La Asociación Nacional de Industriales, ANDI, también salió en defensa de los militares y públicamente los respaldó: «*El MAS no existe sino en mentes enfermizas de malos colombianos, las Fuerzas Armadas saldrán airo-sas*», publicaron en una comunicación con-

junta firmada por varios gremios. A pesar de la gravedad de la denuncia hecha ante el Congreso de la República por el procurador general de la nación, lejos de frenarse el proyecto paramilitar, que se había originado en Antioquia se fortaleció e irradió por todo el país, teniendo como modelo el implantado en el Magdalena Medio.

Con el argumento de la no presencia del Estado en los territorios ocupados por los grupos insurgentes nacen y se desarrollan grupos de autodefensa y paramilitares en Colombia, con el auspicio, connivencia, permisividad en la conformación de estos grupos por parte de muchos sectores de la sociedad, y que, podríamos afirmar tiene sus inicios y de manera pública en diciembre de 1965 cuando el entonces presidente Guillermo León Valencia, inspirado en la doctrina de la seguridad Nacional, expidió el decreto 3398 *Por el cual se organiza la defensa nacional*, con este se revistió de legalidad a los grupos de autodefensa, gestores posteriores de los grupos paramilitares. Luego, en 1968, se convirtió en legislación permanente y los llamados “grupos de autodefensa” se conformaron al amparo de estas normas.

En 1989 el presidente Virgilio Barco suspendió el Decreto 3398 y prohibió la participación de civiles armados en operaciones del Ejército. También promulgó el Decreto 1194, que tipificaba como delito la promoción y la financiación de grupos paramilitares y la pertenencia a ellos, como respuesta a la suma de homicidios atribuidos a estos grupos, al “narcoterrorismo” y al asesinato por paramilitares vinculados al narcotráfico, del candidato presidencial Luis Carlos Galán.

Para ese entonces ya, la cultura mafiosa y paramilitar se había incrustado en el corazón de la sociedad colombiana y, al parecer, las Fuerzas Militares y sociales enfrentadas a la insurgencia no encontraron otro camino para lidiar con ella que el recurso de la parainstitucionalidad, asociado este con la violación de los derechos humanos y los crímenes de lesa humanidad como arma de lucha. Por ello se dieron múltiples intentos de le-



galizar el paramilitarismo, siendo el más cercano al éxito el Decreto 1356 de 1994, que creaba los Servicios Especiales de Vigilancia y Seguridad Privada, conocidos como grupos Convivir.

A medida que aumentaban los indicios sobre la responsabilidad de estos grupos en graves violaciones de derechos humanos y sobre la transformación de grupos paramilitares ilegales en estructuras Convivir, en 1997 la Corte Constitucional resolvió, mediante sentencia C-296, que la entrega de armas restringidas a civiles, y específicamente a los grupos Convivir, era inconstitucional. Tras esta resolución, muchos grupos Convivir se limitaron a integrarse directamente en las AUC.¹

Según el escritor y periodista Joseph Contreras, «En el mes de agosto de 1998 más de 200 miembros de las 39 cooperativas armadas de vigilancia, ante la caída del decreto que los legitimaba, anunciaron que se unirían a la red ilegal de las AUC o paramilitares».²

Las acciones emprendidas por este fenómeno en el campo de la acción militar estuvieron dirigidas básicamente contra la población y la sociedad civil mediante el asesinato selectivo, la masacre, el genocidio, la desaparición y el desplazamiento forzado, la expropiación, crímenes en su mayoría de lesa humanidad.³

¹ Informe de Amnistía Internacional, *Colombia, los paramilitares en Medellín: ¿desmovilización o legalización?*, publicado el 1 de septiembre de 2005.

² Joseph Contreras, Corresponsal de *Newsweek* – U. de Harvard. *Biografía no autorizada de Álvaro Uribe Vélez (El Señor de las Sombras)*, Editorial Oveja Negra, p. 213, 2002.

³ Una crónica muy reveladora sobre la disputa territorial entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, y los grupos paramilitares y las Fuerzas Armadas, fue publicada recientemente por el semanario *El Espectador* bajo el título “El occidente antioqueño reconstruye su historia. El “Caminito” de la muerte en Dabeiba. *El Espectador*, semana del 15 al 23 de abril de 2007, pp. 4 y 5.

El fenómeno fue cooptado por los empresarios y las lógicas de la industria del narcotráfico y se colocó a su servicio cumpliendo las tareas de protección de zonas de cultivo, laboratorios y dinámicas económicas, unidas al transporte de insumos y a la comercialización de la droga. El paramilitarismo se hizo entonces instrumento de la confrontación entre el narcotráfico y el Estado.

Participación de Antioquia en la conformación de grupos paramilitares. Algo de historia.

En 1983 el Movimiento 19 de abril, M-19, secuestró a Martha Nieves Ochoa, perteneciente al clan de los Ochoa, vinculado al cartel de Medellín. En reacción a su secuestro los Ochoa y otros narcotraficantes crean el primer grupo paramilitar, Muerte a Secuestrados, MAS. Este grupo original, conjuntamente con militares y políticos de la zona, promueven las autodefensas del Magdalena Medio.

A finales de los años ochenta aparecen paramilitares en el nordeste de Antioquia, Córdoba y Urabá; en este periodo cometen grandes masacres en El Aracatazo, El Aro, Mapiripán y La Negra, algunas de ellas con la complicidad u omisión de mandos militares.

A mediados de los noventa las autodefensas se agrupan en dos grandes facciones: las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá y las Autodefensas Unidas de Colombia como organización sombrilla que agrupa a las autodefensas.

El departamento de Antioquia nutrió con más del 40% de sus integrantes, las filas de los frentes y bloques de las AUC de todo el país y desde este territorio, particularmente desde Urabá, se alimentó con apoyo social, económico y político la lucha privada ilegal, supuestamente emancipadora, contra la acción depravada de la guerrilla. El Estado, impotente e incapaz para asegurar el control institucional de todo el territorio, fue por lo menos su cómplice.

Fue precisamente en la Gobernación de Antioquia, siendo titular de la misma Álvaro Uribe Vélez (1995-1997), el lugar desde donde más se promovió en el país la creación y proliferación de estructuras de Servicios Especiales de Vigilancia y Seguridad Privada, conocidas como grupos Convivir. Esta es la razón por la cual es en esta región y en su capital, Medellín, donde más estructuras de este orden operan, aún después de su desmonte.

La ilegalidad y la impunidad

Durante cerca de dos décadas se tejió una alianza entre grupos mafiosos, paramilitares y poderes políticos regionales que ha puesto en grave riesgo la vigencia de las instituciones estatales democráticas en esta región del país. Este modelo de interrelación entre grupos mafiosos, sectores de las Fuerzas Armadas y de Policía, con sectores políticos y fuerzas paramilitares, no es nuevo en esta región; por el contrario, siempre se ha asociado a nuestra historia por lo menos desde mediados del siglo XX, como ya indicamos. Lo nuevo es que ahora se están desvelando estos vínculos y quizás lo nuevo es que comienzan las investigaciones judiciales por los nexos entre sectores políticos y estos actores armados ilegales. Los más recientes señalan: el caso del senador Óscar Suárez Mira, quien obtuvo la más importante votación para el Senado en Antioquia, quien acaba de ser llamado por la Corte Suprema a rendir indagatoria por posibles nexos con grupos paramilitares, correligionario en el grupo político Alas Equipo Colombia con el senador Álvaro Araújo Castro, actualmente con medida de aseguramiento por nexos con grupos paramilitares en la Costa y con Luis Alfredo Ramos, ex alcalde de Medellín y actual aspirante a la Gobernación de Antioquia; Rubén Darío Quintero Villada, actualmente senador, ex alcalde del municipio de Rionegro, en el oriente de Antioquia, región donde concentra su caudal político-electoral y que de manera llamativa registra para la pasada contienda electoral una importante votación en

la región de Urabá; se desempeñó también como secretario privado del ex gobernador de Antioquia y hoy presidente de la república, Álvaro Uribe Vélez.

La puja desde el paramilitarismo librada en los municipios de esta región fue por hacerse al control del territorio, de las administraciones locales, los presupuestos municipales y las actividades ilegales, pero lucrativas, como la explotación del oro, el robo de gasolina, la explotación de la coca y la extorsión o cobro de “vacunas”. Por ello no es raro observar entre los miembros de desmovilizados de las AUC, a algunos personajes con trayectoria en el sector público, ver una lista de importantes políticos relacionados con el paramilitarismo y del sector privado, como lo demuestra el caso de *Chiquita Brands* en la zona bananera de Urabá, sancionada en los organismos de la justicia estadounidense por patrocinar grupos terroristas al margen de la ley.

A pesar de las masacres, de los desplazamientos forzados, del robo a sangre y fuego de tierras y propiedades, y de las desapariciones de miles de hombres y mujeres, los paramilitares se convirtieron en referentes obligados para muchos, desde empresarios hasta políticos, dispuestos a encumbrarse a costa de entregar por recursos económicos o por prebendas de poder los más elementales principios de actuación pública como la transparencia, el servicio público o simplemente la honradez.

Como escribió algún columnista dominical, en las próximas elecciones de octubre 28 de 2007 no solo va a estar en juego la elección de alcaldes, gobernadores, concejales o diputados, sino la suerte de este país, cuyas principales instituciones están siendo sometidas a fuertes ventarrones dada la permisividad de ayer, amenazando sus cimientos hasta hacerlas tambalear, como tambalea el actual Congreso de la República. La institucionalidad pública está en grave crisis. Y por extensión todo lo que ello implica: el ejercicio de la política y de lo público, elementos para destacar en el actual proceso de desmovilización y reinserción.



Sobre la desmovilización

Así como el departamento de Antioquia aportó un importante número de hombres a las filas de las autodefensas y al paramilitarismo en Colombia, actualmente es la región del país que más desmovilizados ha recibido no solo en su capital, Medellín, sino en todos los municipios de su territorio. El contexto en el cual se presenta el proceso de desmovilización es la inexistencia de una política nacional de reinserción dirigida a los 40.000 militantes que se desarmen y se desmovilizan de los cuales, según las propias cifras gubernamentales, un poco más de 31.000 corresponden a desmovilizados de los grupos paramilitares. Quizás lo excepcional es que en esta orfandad nacional de política pública la administración de Medellín que preside Sergio Fajardo Valderrama pone en marcha desde el año 2003 una política municipal de reinserción. Es por ello muy importante comenzar un balance de dicha política no solo para modificarla o reafirmarla en sus aspectos negativos y positivos sino quizás, lo más impor-

tante, iniciar un debate público sobre la necesidad de dotarse de una política pública nacional de reinserción enmarcada en los principios de verdad, justicia, reparación y no repetición, de la cual carece el país como otro vacío irresponsable de este gobierno en el proceso con los grupos paramilitares.

Desarme, desmovilización y reinserción

Se entiende por desarme la disolución de forma voluntaria del grupo armado, la eliminación o el control sobre sus herramientas de guerra y la búsqueda de programas y estrategias para que los combatientes se reinserten o reingresen a la vida civil. Según el analista español Vinsent Fisas, es un *proceso de dignificación de las personas que intervienen en él, pues han dejado las armas de manera voluntaria y como resultado de una negociación y un acuerdo*. Y el propósito fundamental es reestablecer el monopolio legítimo de la fuerza por parte del Estado y reformar y desarrollar las instituciones.

Entendemos por reinserción el proceso mediante el cual los combatientes recobran el carácter civil y por tanto su sustento proviene de actividades lícitas y libres de violencia. Hay que planificar los procedimientos y procesos, dado que un error o desacuerdo puede dar al traste con el proceso. En promedio en el mundo los procesos de desarme y desmovilización duran dieciséis meses.

Reinserción y reintegración con sostenibilidad. Hay que evitar el retorno a la delincuencia de los actores armados desmovilizados. Desmontar las estructuras y las actividades ilegales. Las oportunidades ofrecidas deben estar acordes con las necesidades de los desmovilizados. Por lo tanto se requieren proyectos productivos rurales y urbanos. En el caso de Antioquia tales proyectos aún no son puestos en marcha como una real opción de ingresos y empleo para los desmovilizados.

En nuestro caso, no se supera la improvisación relacionada con garantizar el

copamiento territorial e institucional (corregimientos y corredores estratégicos) de aquellas zonas sometidas durante muchos años a la presencia y control por parte de las autodefensas. No hay suficiente pie de fuerza para garantizar el monopolio de la fuerza por parte del Estado en todo el territorio nacional, lo cual también se refleja en Antioquia y aun en el municipio de Medellín, fehaciente y lamentablemente demostrado por las FARC en los acontecimientos acaecidos en el territorio antioqueño en el mes de abril de este año que dan cuenta de dos importantes desplazamientos de campesinos en el norte y nordeste del departamento, el secuestro de cinco ciudadanos comunes y corrientes en la región de Urabá, una muestra del poder territorial y militar de estas guerrillas en zonas del departamento. Pero tampoco en Medellín se puede hablar de que la autoridad pública estatal ha copado el territorio que antes y durante decenas de años fue dominado por los grupos paramilitares de autodefensas. Organismos defensores de derechos humanos y las mismas instituciones del Estado, como la Personería de Medellín, han dado a conocer denuncias relacionadas con violaciones a los derechos humanos, reclutamiento de niños y niñas, rearme de grupos al margen de la ley, desplazamiento intraurbano en la Comuna 13, así como los comentarios de la gente del común que tiene miedo y no se atreve a denunciar y por tanto se limita a la catarsis del comentario suelto, acerca de la retoma del control territorial por parte de las FARC en algunos barrios de la zona centro-oriental de Medellín, históricamente de influencia paramilitar (BCN y BHG), hoy en proceso de desmovilización.

La nueva generación de paramilitares

Fue el alto comisionado de paz, Luis Carlos Restrepo, quien en un arrebatado de realismo el año anterior calificó la reinserción como «*un monstruo de dos cabezas*». La misión de la OEA alborotó los corrillos y las fuentes de opinión luego de aseverar que por lo menos cuatro mil paramilitares habían decidido retornar a sus ilícitas andanzas arma-



das. Posteriormente, antes de que terminara el año 2006, uno a uno, los caracterizados comandantes de las AUC: Salvatore Mancuso, Jorge 40 y Ernesto Báez, confirmaron la veracidad de las afirmaciones de los voceros de la OEA al reconocer el surgimiento de nuevas o viejas generaciones de paramilitares a partir de las falencias de la reinserción.

La desmovilización de los miembros de las Autodefensas Unidas no va a implicar la erradicación del paramilitarismo, esta fue su afirmación contundente. El Bloque Pipintá, las Águilas Negras, Águilas Doradas o grupos Renacer, constituyen el embrión desarrollado de un paramilitarismo reciclado para persistir en el control de las estructuras criminales lucradas desde el narcotráfico y la extorsión, hoy ya no levantando las banderas de la lucha contra la subversión y sí al servicio de la estructura militar y económica del narcotráfico. Su existencia se ha detectado en por lo menos cinco regiones del país: Norte de Santander, Santander, Cesar, Caquetá y Antioquia, por supuesto. Su contingente se calcula en mil quinientos hombres asignados a por lo menos cuarenta y tres nuevos grupos, según reportan estudios de Indepaz.

La nueva generación de los paramilitares nace bajo el influjo de dos circunstan-

cias destacables como determinantes para visualizar algún posible desenlace en un futuro ojalá cercano: 1) detrás del discurso de la lucha por contener a la guerrilla hay intereses muy poderosos relacionados directamente con el narcotráfico. Por ello su justificación en la actual coyuntura es más difícil sobre todo por la presión internacional y en primer lugar estadounidense. Hay que tener en consideración que este tema en los Estados Unidos es muy sensible a los medios de comunicación en medio de una “guerra” declarada a las drogas. Ello limitará además el indispensable apoyo social y político para su subsistencia o consolidación, a lo cual hay que agregar la estigmatización social y el repudio de un creciente sector de la sociedad que cierra filas alrededor de la investigación judicial adelantada por la Corte Superrama de Justicia y por la Fiscalía General de la Nación, y 2) el Estado y la sociedad no serán tan condescendientes como lo fueron antes. Hoy por ejemplo no es posible concebir un proceso de negociación con cualquier grupo al margen de la ley de derecha o izquierda sin las reivindicaciones de verdad, justicia, reparación y no repetición. Lo cierto es que lo dicho por algunos funcionarios nacionales de alto nivel, en el sentido de que el paramilitarismo ya era historia del pasado en esta tierra nuestra resultó ser una pamplina. La realidad se

encargó de demostrarlo muy rápido, para desgracia de todos.

Los actores del conflicto armado: ¿barajar de nuevo?

No podemos llamarnos a engaño. En Colombia no tenemos una política nacional de reinserción, mucho menos de paz. Se requiere definir las estrategias, los programas y las metas para la erradicación de la violencia que nos desangra. Hoy tenemos más incertidumbres, que certezas, respecto al cómo lograr la paz. Veamos algunas:

1. ¿A quiénes se debe conminar a hacer parte de un proceso? Hay que definir los actores del conflicto armado. Lógico: Gobierno, guerrilla y paramilitares. Pero, ¿el narcotráfico qué? Además de surtir a los dos últimos, también está representado por individuos no matriculados en ningún ejército, con una gran capacidad económica y militar desestabilizadora de la sociedad. ¿El actor narcotráfico deberá estar sentado en la misma mesa, como lo sugieren algunos analistas internacionales experimentados, dedicados a estudiar nuestra realidad? Como el narcotráfico es el combustible del conflicto, se supone que cualquier proceso de negociación deberá ser antecedido por su erradicación. Los resultados de los actuales programas de lucha contra la producción y comercialización de los cultivos ilícitos no permiten presagiar un triunfo rápido y rotundo contra la droga y sus impactos. Mientras el consumo no decaiga en los grandes centros urbanos de los Estados Unidos y la demanda en cantidad y calidad se sostenga, como lo aseveran poderosos medios impresos como el *New York Times*, países como Colombia, Perú y Bolivia seguirán sufriendo las consecuencias de una relación costo-beneficio favorable a los grandes narcotraficantes de la región. La desideologización de los grupos armados ilegales los convirtió en presa fácil del narcotráfico.

2. Ligado a lo anterior: ¿la extradición sí es la mejor arma para forzar acuerdos de paz? Es lamentable que la fuerza convocante del Gobierno Nacional dependa, en gran me-

da, de enarbolar bien en alto la amenaza de la extradición, como ocurre con los paramilitares, y que estos últimos decidan desmovilizarse y desarmarse por el temor a las cárceles estadounidense. La amenaza y el miedo a cualquier nivel no son buenos consejeros para garantizar sostenibilidad en un proceso con tantos intereses en juego. Con razón no hay ninguna reivindicación que implique una gran reforma social o económica en el juego de las conversaciones. De allí el pobre acompañamiento ciudadano de este ejercicio. La extradición seguirá siendo un gran factor perturbador en cualquier proceso relacionado con la paz. La sombra de los EE.UU. permanecerá allí expandida para bien o para mal. Si con las AUC hemos tenido tantos sobresaltos, qué diremos cuando se logre sentar en una mesa de diálogos a los dirigentes de las FARC, insistentemente reclamados desde el país del Norte.

Finalmente

Como lo dijera en alguno de sus escritos la ensayista Gina Margarita López, la región y el país han vivido un proceso de narcoparamilitarización que ha llegado hasta el corazón mismo de su institucionalidad, el Congreso de la República, empezando a develar lo que el mismo vicepresidente Santos ha llamado “olla podrida”; pero no solo eso, el proceso de desmovilización ha sido tan mal conducido que permanentemente amenaza con colapsar.

Hay que recordar cómo con la orden de traslado de Diego Fernando Murillo, alias don Berna; a la cárcel de máxima seguridad de Itagüí se produce un paro del transporte público en Medellín, lo cual refleja un poder social y económico muy importante relacionado con este personaje, pero, otro elemento que hay que tener en consideración es que el proceso con la cúpula paramilitar recluida en Itagüí ha estado en medio del tire y afloje en torno a las amenazas de los jefes paramilitares de decir todo lo que saben, que son respondidas por el Gobierno con sus amenazas de extraditarlos, y por último, por los rumores de un supuesto plan de fuga de la antigua sede de Prosocial del municipio de La Ceja; todos estos factores son los que

obligan al traslado de los jefes de los paramilitares a la cárcel de Itagüí. Todo ello fue respondido con intentos de paros transportadores en Medellín y otras regiones del país, así como con la marcha de más de diez mil personas en Cauca en el nordeste del departamento.

Pero en la ciudad y en el departamento se han presentado otros hechos que muestran la fragilidad del proceso y los grandes desaciertos del mismo. Nos referimos los asesinatos de personas ligadas a las distintas bandas de jefes que permanecen en Itagüí, pero que indican que “los negocios” continúan funcionando en la ciudad y en el departamento. Fueron asesinados importantes personajes como Gustavo Upegui y Daniel Mejía, alias Danelito, que ocupaban lugares importantes en los negocios o en las oficinas de cobro ligadas a los grupos paramilitares y de narcotráfico. Esto pone de presente otra de las grandes fallas del proceso de desmovilización: no se exigió con la entrega de armas, el desmonte real de todas las estructuras ilegales (económicas y militares). Los comandantes terminaron en Itagüí, pero los mandos medios quedaron en libertad para acatar a sus jefes entregados o para continuar haciendo lo que antes hacían, pero ahora, por su cuenta y riesgo.

Un factor que será decisivo en la marcha del proceso y en la vigencia de las instituciones de la Constitución de 1991 está relacionado con la marcha de las investigaciones que adelanta la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y también las investigaciones de la Fiscalía General de la Nación, que hasta ahora sólo ha vinculado al alcalde de San Pedro de Urabá por sus presuntas relaciones con Jesús Ignacio Roldán, alias Monoleche.⁴ Son por lo menos nueve los parlamentarios y ex parlamentarios que habrían tenido nexos con los paramilitares en el departamento de Antioquia, todos ellos tendrían averiguaciones preliminares y dos ya fueron llamados a indagatoria por la Corte Suprema de Justicia: nos referimos al senador del Grupo Alas Equipo Colombia Óscar Suárez Mira y el representante del Partido Liberal Mauricio Parodi. Los otros parlamentarios y ex parlamentarios son Rubén Darío Quintero, Humberto Builes,



Manuel Darío Ávila, Jesús Doval, Estanislao Ortiz, César Augusto Andrade y Mario Uribe, el primo hermano del presidente Álvaro Uribe Vélez,⁵ ocho los parlamentarios de Antioquia que según informaciones de prensa se encuentra en averiguaciones en el alto tribunal de justicia. Del resultado de las mismas va a depender de manera decisiva el futuro de la política en el departamento, como del resto de las investigaciones va a depender la suerte del país. Es por ello que renace la esperanza, como el ave fénix, que renace de las cenizas, en un gran pacto nacional por la paz que tanto necesitamos.

⁴ Tomado de www.caracol.com.co 04/10/2007.

⁵ *El Espectador*, semana del 15 al 21 de abril de 2007, p. 2A.

Víctor Negrete Barrera,
Centro de Estudios Sociales y Políticos,
Universidad del Sinú, Montería

El conflicto armado y la «parapolítica» en Córdoba

Víctor Negrete Barrera

Permanencia y territorios del conflicto armado

El departamento de Córdoba ha pasado por sucesivos periodos de conflicto armado que han involucrado a poblaciones de distintos municipios. Los actores comprometidos y su permanencia en el tiempo nos dejan profundas enseñanzas que es necesario asimilar. Veamos cuáles han sido.

Enfrentamiento liberal-conservador (1949-1959) en Montería, Tierralta, Canalete, Montelíbano, Puerto Libertador, San Carlos, Chimá, Ayapel.

Expansión terrateniente (1960-1966) en Montelíbano y Puerto Libertador.

Surgimiento y frustración de la guerrilla de izquierda (1967 en adelante) en el Alto Sinú (Tierralta, Valencia), San Jorge (Puerto Libertador, Montelíbano, Ayapel, Planeta Rica, Buenavista, Pueblo Nuevo), Urabá cordobés (Canalete, Montería) y Sabanas (Chinú y San Andrés de Sotavento).

Presencia del narcotráfico y formación de grupos armados privados (1980-1994) en Montelíbano, Buenavista, Cereté, Canalete, Ayapel, Montería, Valencia, Tierralta.

Surgimiento y fortalecimiento de la contrainsurgencia privada (1994-2003), en la mayoría de los municipios.

¿Cómo se ha desenvuelto el conflicto armado a través de los años? ¿Cuál ha sido la influencia del narcotráfico y qué posición



han adoptado los grupos políticos respecto a uno y otro?

Es lo que intentaremos aclarar mediante un breve repaso a la historia vieja y reciente del conflicto armado.

Enfrentamiento liberal-conservador

Este período es conocido también con el nombre de violencia bipartidista. Empezó en 1949, tres años antes de la creación del departamento de Córdoba, segregado del de Bolívar.

Los liberales acusaban a los conservadores en el poder de desconocerles sus derechos ciudadanos, ordenar abusos a la policía y en general, aprobar tropelías y agresiones contra los miembros de su colectividad.

Ante los atropellos los liberales respondieron de distintas maneras. Explicable por la diversidad de matices ideológicos que siempre los ha caracterizado, el grado de compromiso con el partido, la gravedad de la agresión y la lejanía o aislamiento del lugar donde se encontraban.

En sitios del Alto Sinú y San Jorge, así como en Canalete y en límites con Antioquia por la serranía de Abibe, los líderes conformaron grupos guerrilleros. En ellos había algo en común: el Alto San Jorge con tradición de rebeldía desde la época de la Colonia; el Alto Sinú con historias de luchas por la tierra y una abundante población de colonos y pequeños productores inconformes, y Canalete con antecedentes de luchas por la tierra y una masa campesina decidida a continuarlas.

Expansión terrateniente

Al tiempo que Julio Guerra, destacado jefe liberal del Alto San Jorge preparaba a sus hombres y le daba forma a su organización armada para hacer frente a la policía conservadora y hacendados expansionistas, un grupo de activistas del Partido Comunista llegados del interior del país adelantaba proselitismo político en la zona. De esta manera en el área actuaron la guerrilla liberal



de Julio Guerra y el Sindicato de Trabajadores Agrícolas del San Jorge, orientado por los comunistas.

Desmovilizadas las fuerzas de Julio Guerra en 1959, desapareció el control de entrada al área. De inmediato se desató un deseo desaforado por tierra que generó un nuevo conflicto. Hacendados, comerciantes y aventureros del San Jorge, Antioquia, San Marcos (hoy Sucre) y hasta un finlandés, adquirieron o engrandecieron predios con base en amenazas, engaños, intimidaciones y maniobras fraudulentas.

La zona fue estigmatizada como guarida de asesinos, maleantes y cuatreros,

donde todo se justificó por ser tierra de nadie. Al final del período grandes extensiones de tierra quedaron en pocas manos: conocidos e influyentes hacendados, comerciantes y políticos de ambos partidos. Aquí tal vez está la razón del por qué del silencio de los grupos políticos ante tantos atropellos.

Surgimiento y frustración de la guerrilla de izquierda.

En 1964, producto de serias divergencias, un grupo de dirigentes abandonaron el Partido Comunista de Colombia y crearon el Partido Comunista Marxista-Leninista (PCML) de orientación maoísta. Dos años más tarde en un pleno de su comité central trazaron la línea militar y seleccionaron los sitios posibles donde podrían organizarse y operar los primeros núcleos armados. Algunos de estos lugares fueron el Alto Sinú y San Jorge, Urabá, Bajo Cauca y sur de Bolívar, para mencionar los más cercanos. En diciembre de 1967 el PCML anunció en una proclama el nacimiento de su brazo armado, el Ejército Popular de Liberación (EPL), en la zona montañosa del Alto Sinú y San Jorge. La base principal de su actividad política y militar fueron los Llanos del Tigre y Manso por la fácil comunicación entre el Sinú y San Jorge y la experiencia ganada por los campesinos en la guerrilla liberal.

En 1976 llegaron al departamento de Sucre los primeros cuadros del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), de orientación trotskista. El brazo armado que crearon incursionó por los límites con el departamento de Córdoba sin mucha notoriedad.

En 1980 empezó a incursionar el 5° frente de las FARC, que operaba por el norte de Antioquia. Tres años más tarde conformaron el 18° frente, después el 35°, 37° y el 58°, que tradicionalmente han hecho presencia en Córdoba.

La Corriente de Renovación Socialista (CRS), disidencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN), surgió antes de la desmovilización del EPL en 1991.

Presencia del narcotráfico y formación de grupos armados privados

Al despuntar la década de los años ochenta el narcotráfico estaba en constante crecimiento en el país. Los grandes capos de la droga se fijaron en Córdoba por sus características naturales e institucionales: 124 kilómetros de litoral; las serranías de Abibe, San Jerónimo y Ayapel; extensas llanuras; la cercanía a Panamá, que facilitaba el contrabando, el tráfico de armas y drogas y el lavado de activos; el parque nacional natural Paramillo, con más de 300.000 hectáreas en el sur del departamento; el aislamiento geográfico y abandono estatal de amplias zonas, y la debilidad e indiferencia de las administraciones y autoridades locales.

Adquirieron tierras y montaron empresas fachadas. En los predios construyeron bodegas para almacenar y pistas para despachar la droga al exterior. Estaban situados en Montería, Canalete, Cereté, Montelíbano, Buenavista y la zona costanera, donde también fue frecuente el empleo de embarcaciones rápidas por el mar. Algunas de las pistas estaban dotadas de iluminación para el tráfico nocturno. Hubo períodos en que el número de pistas en operación superaba las treinta. (Sánchez, 2001 y 2003).

En los sitios donde operaba el EPL la alianza con el narcotráfico terminó celebrándose por la conveniencia que le reportaba a ambos: el primero recibía una especie de impuesto por avioneta cargada que podría ser en dinero o en especie (armas, medicamentos y provisiones) y el segundo, a cambio, le permitía las operaciones y le brindaba cierta seguridad por ser territorio bajo su control.

Del narcotráfico a los grupos armados privados y las Autodefensas

No conocemos quiénes lo trajeron o le cursaron la invitación, el motivo ni la fecha de llegada. Se sabe que compró la finca Las

Tangas, situada a orillas del río Sinú, en el municipio de Valencia, en los primeros años de la década de los ochenta. Nos referimos a Fidel Castaño, «antiguo narcotraficante antioqueño con nexos con Pablo Escobar y el cartel de Medellín». (Romero, 2003). Poseía recursos económicos, experiencia, relaciones con políticos y estamentos militares, amplios conocimientos sobre el narcotráfico y la guerrilla, y comprendía la mentalidad de los ganaderos. A esto se le sumaba su atlética presencia física, carisma y liderazgo. Sabía, además del modelo de autodefensas y paramilitares del Magdalena Medio impulsado por sectores de la oficialidad de la XIV Brigada del Ejército, con sede en Puerto Berrío (Romero, 2003). Sostenía que a la guerrilla se le combatía con sus mismos métodos irregulares.

Bajo la orientación de Castaño los ganaderos empezaron a armar con diligencia una especie de red antisubversiva: recibieron instrucciones sobre el modelo y los procedimientos que emplearían; adquirieron armas; contrataron hombres y formaron grupos para la defensa de su vida y bienes; montaron un sistema de comunicación entre las fincas y de informantes en las áreas urbanas y rurales y elaboraron un discurso basado en el derecho a la defensa propia cuando el Estado no quiere o no puede brindarlo.

La lucha frontal que desataron contra la guerrilla no solo golpeó a sus militantes, simpatizantes y colaboradores, extensiva a veces a los familiares, también a miembros de sindicatos, asociaciones campesinas, organizaciones no gubernamentales, de derechos humanos y hasta ambientalistas, activistas sociales y políticos independientes y, en fin, a críticos o inconformes por la exclusión y las desigualdades sociales, se hicieron al control político y a la concentración del poder y la riqueza. Muchos de estos dirigentes y animadores no tenían relación con la guerrilla pero los convirtieron en objetivo militar por la visión y táctica contrasubversiva que emplearon. De esta manera muchas organizaciones del campo y centros urbanos desaparecieron, redujeron sus actividades o cambiaron su visión. Hubo muertos, desaparecidos, exiliados internos, desplazados, ame-



nazados, intimidados, sitiados en su propia comunidad.

La desmovilización del EPL en 1991 fue vista como un triunfo de Fidel Castaño y el Ejército Nacional. La imagen de Castaño creció como protector de la sociedad y la democracia. Disminuyó el número de homicidios, secuestros, extorsión, boleteo, abigeato y desplazamiento forzado, se revalorizó la tierra, hubo recuperación parcial del hato ganadero, cierto retorno al campo y alguna reactivación de la economía agraria.

Después de este breve lapso los espacios dejados por el EPL fueron ocupados por otras organizaciones guerrilleras, en especial las FARC. Esto motivó la reactivación del aparato militar de Castaño. En 1994, en condiciones no aclaradas todavía, desapareció

Fidel, siendo sucedido de inmediato por su hermano Carlos.

Surgimiento y fortalecimiento de la contrainsurgencia privada

Las estructuras que dejó Fidel Castaño, fácilmente fueron reactivadas por Carlos para hacerle frente a lo que llamó «la nueva guerra de agresión» de las FARC. Con una diferencia: la respuesta no sería estrictamente militar sino a través de un frente político-militar que empezaron a moldear con las llamadas Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) en 1994.

Los principios que sustentaron la filosofía de este proyecto partían de considerarse, como ya dijimos, movimiento político-militar antissubversivo de resistencia civil, con derecho a ejercer la legítima defensa personal o colectiva ante la desprotección estatal por la vida y la propiedad privada y a rechazar las abominables prácticas de clientelismo y corrupción en la gestión pública (Castaño, 1999).

Las elecciones del año 2002

El año 2002 fue de elecciones: en marzo para Congreso y en mayo para la Presidencia de la República, período 2002-2006. La campaña enfrentó a Horacio Serpa, del Partido liberal y Álvaro Uribe, disidente liberal, apoyado por distintos movimientos y grupos políticos. Las propuestas de este último contra la corrupción y la poliquiteria; el combate sin tregua a los grupos armados ilegales y el restablecimiento del orden y la seguridad, atrajo la atención de los jefes de las AUC, quienes apoyaron sus propuestas, y Salvatore Mancuso, comandante de las Autodefensas de Córdoba, acogió a Eleonora Pineda como cabeza de lista para la Cámara por el grupo de Miguel Alfonso de la Espriella

En el departamento los resultados de ambas elecciones, según la Registraduría Nacional del Estado Civil, fueron los siguientes:

Para la Cámara

Eleonora Pineda Arcia, 82.082 votos, Movimiento Popular Unido, liberal.

Zulema Jattin Corrales, 61.522, Apertura Liberal

Fredy Sánchez Arteaga, 56.573, Partido liberal

Musa Besailes Fayad, 52.552, Partido Liberal

Reginaldo Montes Álvarez, 48.302, Movimiento de Integración Popular Liberal (MIPOL).

Para el Senado

Juan Manuel López, 104.377, Partido Liberal

Miguel Alfonso de la Espriella, 65.540, Movimiento Popular Unido, liberal

Julio Manzur Abdala, 45.032, Partido Conservador.

Mario Salomón Náder, 43.068, Mipol

Para presidente

Horacio Serpa Uribe, 196.697 votos, Partido Liberal

Alvaro Uribe Vélez, 142.407 votos, Varios movimientos.

Mayoría Liberales acompañó a Horacio Serpa y le ganó a Uribe a pesar de no poder hacer proselitismo en los municipios de Valencia y Tierralta, bastiones de la AUC, según confesó uno de sus dirigentes.

El primer gobierno del presidente Álvaro Uribe

Una vez posesionado Álvaro Uribe Vélez como presidente de la república en agosto de 2002, las Autodefensas Unidas de Colombia AUC, en cabeza de Carlos Castaño, le reiteraron su disposición a iniciar un proceso de desmovilización. El presidente acogió la propuesta. En diciembre ya existía una comisión exploratoria del Gobierno encargada de evaluar la posibilidad de un acuerdo de paz.

En efecto, el 15 de junio de 2003 en Santafé de Ralito, un corregimiento pobre y olvidado del municipio de Tierralta en el Alto Sinú, firmaron el acuerdo que dio comienzo

a la negociación formal. Entre otras cosas se comprometieron a «desmovilizar a la totalidad de sus miembros en un proceso gradual que culminará a más tardar el 31 de diciembre del 2005» y a lograr «una Colombia sin narcotráfico».

Los grupos desmovilizados

Las desmovilizaciones de los grupos que actuaban en Córdoba, total o parcialmente, fueron las siguientes:

Bloque	Fecha	Número
Córdoba	15 enero 2005	925
Héroes de Tolová	15 junio 2005	464
Minero	20 enero 2006	2789
Elmer Cárdenas	12 y 30 abril 2006	793

Según el Centro de Referencia y Oportunidades de Montería en el departamento la mayoría de desmovilizados se encuentran localizados en municipios con tradición de conflicto social, un alto porcentaje de ellos sin información académica ni ocupación conocida, con problemas familiares y sociales. El Cuadro 1 nos ofrece una imagen de las características de estos combatientes rasos.

Existe inconformidad en un alto número de desmovilizados de base por la ausencia de proyectos productivos urbanos, la serie de cursos básicos que reciben por lo regular no les sirve para conseguir trabajo ni montar pequeños negocios, la falta de acompañamiento sicosocial personal y familiar, falta de apoyo de los gobiernos municipales

y departamentales, y de los empresarios y comerciantes; el rechazo abierto o velado de ciertos sectores de la sociedad. Otros manifiestan cierto rencor a sus comandantes por las fortunas que amasaron y el poder social y político que han adquirido en contraste con la penuria en que se desenvuelven ellos y sus familiares.

Los proyectos productivos rurales, especialmente los cultivos de acacia, caucho y cacao, compartidos con desplazados y campesinos de las localidades vecinas no han dado los resultados esperados. Sembrados en predios de dudosa procedencia, han visto el retiro intempestivo de operadores y la imposibilidad de absorber de manera permanente la mano de obra disponible y los plazos tan largos para que los predios y la producción les sean revertidas a los participantes en los procesos. Además han tenido pérdidas cuantiosas ocasionadas por un incendio sucedido recientemente.

Unas muestras de esta inconformidad tal vez estén en los casi cuarenta desmovilizados que han muerto de manera violenta, una cifra similar de detenidos por distintos delitos y más de cien que no aparecen, presumiéndose que volvieron otra vez a la ilegalidad armada.

Porque es un hecho cierto: hay reclutamiento en los barrios subnormales y populares de Montería y otras cabeceras urbanas. Grupos de adolescentes y jóvenes son son-

Cuadro 1
Principales municipios con desmovilizados atendidos. Aspectos generales

Municipios	Atendidos	Con formación ocupacional	Sin formación ocupacional	Con formación académica	Sin formación académica	Con trabajo	Sin trabajo	Con proyectos productivos	Sin proyectos productivos
Montería	1.613	697	916	357	1256	367	1226	4	1609
Tierralta	903	264	639	207	696	168	735	70	833
Valencia	489	190	299	70	419	229	260	3	486
Montelíbano	114	42	72	38	76	21	93	0	114
Planeta Rica	108	36	72	10	98	39	69	0	108
Cereté	82	32	50	21	61	24	58	0	82
Total Córdoba	3.705	1.347	2.358	779	2.926	972*	2.733	77	3.628

Fuente: Centro de Referencia y Oportunidades, CRO, Montería, 25 septiembre de 2006.

*La mayoría de actividades, informales.

sacados y trasladados a otras partes del país. Hasta el momento hay grupos rearmándose en el sur de los municipios de Montelíbano y Puerto Libertador, en límites entre Tierralta y Valencia, y en los municipios costaneros de Los Córdoba y Puerto Escondido. Los dos primeros se conocen con los nombres de Héroes del San Jorge y Los Traquetos, respectivamente. Su composición, número de miembros, responsables y motivaciones, aún no están del todo claros pero hay indicios que apuntan a que son grupos que no se desmovilizaron o desmovilizados que volvieron a las armas o grupos integrados por unos y otros con personal nuevo para proteger las actividades del narcotráfico, a ganaderos o hacendados, hacerle contrapeso a las FARC en algún sentido o ir conformando núcleos para controlar social, económica y políticamente poblaciones y territorios claves. En cuanto a las llamadas Águilas Negras, no hay acuerdo oficial sobre su existencia y accionar. Mientras la Defensoría del Pueblo presenta denuncias en su contra que hacen algunos ciudadanos y organizaciones, la Policía y el Ejército afirman no tener pruebas de su presencia.

El ejemplo de los gobiernos locales autoritarios armados que han impuesto los grupos ilegales todavía funcionan en muchos lugares del país y se constituyen en modelos a seguir.

El documento de Ralito

La atención de los comandantes de las AUC, en especial Jorge 40, Mancuso, Adolfo Paz y Diego Vecino, como ha venido a saberse después, era la de ampliar y fortalecer sus dominios en las zonas donde tenían influencias. La reunión de Ralito en julio de 1991 fue una de las más importantes por la presencia de políticos de distintos niveles, ganaderos, empresarios, periodistas y ex mandatarios, pero en realidad este tipo de reunión eran comunes en la zona. Funcionarios de todo rango, representantes de gremios, inversionistas, banqueros, rectores de universidades y, en fin, muchas personas con algún interés, visitaban o aceptaban invitaciones de los comandantes concentrados en la Zona de Ubicación.

Obsérvese en el texto que la reunión debía continuar tres meses después para rendir informe las comisiones de trabajo que debieron conformarse.

El atentado del 11 de septiembre a las Torres Gemelas y el calificativo de terroristas que les endilgó el Gobierno estadounidense, exponiéndolos a la extradición, más la proximidad de las elecciones del 2002, donde estaban en juego propuestas que a las AUC les convenían, abrió un espacio para adelantar acuerdos que se vislumbran pero que aún no se conocen con suficiencia.

Asistir a esta reunión de manera voluntaria y refrendar un documento con propósitos claros, significa solo una cosa: adherir a las propuestas contenidas en el documento y prestar su concurso para el logro de los objetivos propuestos. Por otra parte, a manera de contraprestación, beneficiarse de contar con el respaldo de grupos de gran poder como eran las AUC.

El número de los que asistieron del departamento de Córdoba es numeroso y representativo. La influencia de las AUC en este año era considerable.

Los que firmaron de Córdoba

Juan Manuel López, senador; Miguel Alfonso de la Espriella, senador; Reginaldo Montes, senador; José de los Santos Negrete, Representante Luis Carlos Ordosgoitia, ex representante José María López, ex gobernador Luis Álvarez, ex alcalde de Chinú Jaime García Exbrayat, ex director CAR-CVS; Álvaro Cabrales, ex diputado Sigilfredo Senior, ex alcalde de Tierralta; Rodrigo Burgos de la Espriella, ex senador Fredy Sánchez, ex representante Eleonora Pineda, ex representante Marciano Argel, ex secretario de Planeación Tierralta Wilmer Pérez, ex alcalde de San Antero Germán Ortiz, ex asesor alcaldía de San Antero Antonio Sánchez, periodista

Algunos indicios

Además del documento de Ralito, el comportamiento asumido por algunos congresistas en las discusiones y aprobaciones de legislación favorable a los intereses de las

autodefensas, hay otros indicios, nuevos y viejos, más de carácter local, que llaman la atención:

— La clase política de Córdoba se fortaleció al pasar de cuatro senadores del 2002 a seis en el 2006, la designación de Julio Manzur como presidente del Partido Conservador, la importancia de Juan Manuel López en el Partido Liberal, y uno de los mayores barones electorales del país y la figuración de varios congresistas como ponentes en asuntos de interés nacional.

— Miguel A. de la Espriella incluyó como cabeza de lista de su movimiento para la Cámara a Eleonora Pineda, apoyada por Salvatore Mancuso. Obtuvo la mayor votación en el 2002.

— Miguel A. de la Espriella propuso como candidato para las elecciones atípicas de gobernador a Mario Prada Cobos, primo de Diego Vecino y Eduard Cobos, jefe paramilitar de los Montes de María.

— Zulema Jattin, aspirante al Senado, incluyó como cabeza de lista de su movimiento para la Cámara al segundo de Mancuso, Jairo Andrés Angarita. Por presiones y solicitud del propio presidente Uribe, retiró su postulación.

— Zulema Jattin, elegida senadora, aparece, según la Fiscalía, en el computador de «Jorge 40», acusada de recibir financiamiento.

— Juan M. López y Miguel A. de la Espriella se acusaron mutuamente de mantener relaciones con los «paras».

— Se dice que Manuel Troncoso, secretario de Salud departamental, cuñado de Mancuso, es la cuota de este en la administración del gobernador Libardo López, hermano del senador.

— Julio Manzur ve con buenos ojos la posible postulación de Mario Prada como candidato para la alcaldía de Montería.

Las elecciones del 2006

En Córdoba hubo tres elecciones en el año 2006: para congreso, presidente y gobernador.

Los resultados fueron los siguientes:



Presidente

Álvaro Uribe, 221.661 votos,
Varios movimientos

Horacio Serpa, 101.105
Partido Liberal

Carlos Gaviria, 47.965
Polo Democrático

Senado

Juan M. López, 145.991
Partido Liberal

Miguel A. de la Espriella, 49.958
Colombia Democrática

Mario S. Náder, 49.863
Partido Liberal

Zulema Jattin, 49.378
Unidad Nacional

Julio Manzur, 49.311
Partido Conservador

Reginaldo Montes, 38.498
Cambio Radical

Cámara

Musa Besaile Fayad, Fabio Amin Saleme
y Dumit Náder, 198.723
Partido Liberal

Bernardo Elías, 54.639
Unidad Nacional

José de los Santos Negrete, 52.345
Partido Conservador

Gobernación

Jaime Torralvo, 179.368
Partido Liberal

Mario Prada Cobos, 121.151
Varios movimientos

¿Y las víctimas?

A pesar de la desmovilización parcial de las AUC y el rearme, las víctimas o sus familias han venido presentando sus denuncias. El rumor ha corrido por las veredas, cabeceras y calles, y la gente, muchas con dificultades para movilizarse, han hecho esfuerzos para dar a conocer sus casos y solicitar reparación. Aunque las campañas oficiales han sido escasas, el número de denuncias se puede considerar alto.

La muerte de Yolanda Izquierdo sucedida el 31 de enero pasado, la líder de las organizaciones populares de vivienda de Montería y la cabeza visible de las reclamaciones de las tierras que una vez entregó la Fundación por la Paz de Córdoba y más tarde se las fueron usurpando, causó un enorme impacto en la opinión nacional e internacional.

Fue un golpe seco y duro que pudo haber paralizado el proceso de justicia, verdad y reparación que está en marcha. Por fortuna las víctimas y sus familiares han entendido, en la medida que continúe el proceso, que las muertes como las de Yolanda serán menos y más repudiadas.



Hasta el mes de enero del año en curso la Defensoría del Pueblo ha recibido 139 declaraciones, la Fiscalía 1.393, y el Comité Civil de Familias Víctimas del Conflicto Armado de Córdoba (Comfavic) tiene registrados 3.200 casos; de éstos, 1.800 ya presentados a la Unidad de Justicia y Paz. Hay un número no determinado de víctimas que han presentado sus declaraciones tanto a las instituciones oficiales como a Comfavic, organización impulsada por asociaciones de desplazados con el apoyo del Polo Democrático y la Red de Mujeres.

A la Defensoría del Pueblo y Comfavic han llegado víctimas de diferentes munic-

prios de Córdoba, en especial de los afectados por el conflicto armado. La Fiscalía, además, ha recibido denuncias de los Urabá antioqueño y chocoano, Norte de Santander, Bolívar y Cesar.

La mayoría de ellas se refieren a asesinatos selectivos, desplazamiento y masacres, seguidas de amenazas de muerte, usurpación de tierras, atentados y desapariciones. Un alto número de víctimas o familiares quieren conocer la verdad de lo sucedido, les devuelven las tierras que les quitaron u obligaron a vender a bajos precios y les ayudan a satisfacer necesidades básicas como salud, empleo y capacitación.

Bibliografía

ARANGUREN, Mauricio, *Mi confesión, Carlos Castaño revela sus secretos*, Editorial Oveja Negra, 2001.

CASTAÑO, Carlos, *Las Autodefensas y la paz*, 1999

FALS BORDA, Orlando, *Historia doble de la Costa, Retorno a la tierra*, Universidad Nacional, 2002.

LÓPEZ GÓMEZ, Edmundo. *Mi Héroe*, Editorial Maremagnum, 2004.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia 2003. El Conflicto, callejón con salida*.

NEGRETE BARRERA, Víctor y otros, Encuentro con el Alto San Jorge; Encuentro con Tierralta; Urabá, conflictos y educación rural; Puerto Libertador, pasado y presente; Montelíbano, pasado y presente, en *Documentos para la reflexión*, Nos. 1 y 2, Universidad del Sinú, 2006-2007, Montería.

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL Y OTROS, *Acuerdos de paz*, 1995.

ROMERO, Mauricio, «Paramilitarismo y Autodefensas, 1982-2003», Universidad Nacional, 2003; «Transformación rural, violencia política y narcotráfico en Córdoba 1953-1991», Serie Controversia, No. 167, Cinep, Bogotá, 1995.

SÁNCHEZ, Antonio Júnior, *Las crónicas que no me dejaban contar*, Montería, 2001. *Crónicas que da miedo contar*, Montería, 2003.

UPARELA, Francisco, *Yo fui secuestrado*, Editorial Lealón, 1995.

VILLARRAGA, Álvaro y PLAZAS, Nelson, *Para reconstruir los sueños (Una historia del EPL)*, Fundación Progresan y otros, Bogotá.

Entrevistas

A dirigentes políticos, ex alcaldes, ex gobernadores, diputados, funcionarios del Estado, Montería, 2005.

Reuniones y eventos

Reuniones de análisis sobre el conflicto armado y el proceso de negociación, Tierralta, 2004 y 2005.

Varios eventos organizados por el Centro de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Sinú, Montería, 2004 y 2005.

Registraduría del Estado Civil, Montería, 2006.

Revista *Semana* del 4 de septiembre y 4 de octubre de 2006

Periódico *El Tiempo* del 1 de octubre de 2006, pp. 1-2.

Periódico *El Universal* del 8 de octubre de 2006, Montería, p. 6A.

*Director del Centro de Investigaciones Sociojurídicas (Cijus) de la Universidad de los Andes y miembro fundador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia).

**Investigadora del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia).

¿Es constitucional el TLC?

César Rodríguez Garavito* Diana Rodríguez Franco**

En medio de las carreras por sacar adelante el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos, el Gobierno y el Congreso de la República parecen estar pasando por alto una pregunta fundamental: ¿es constitucional el TLC? Dado que actualmente el tratado se está debatiendo conjuntamente en sesiones extraordinarias en el Congreso, la pregunta tiene particular urgencia e importancia.

Para ofrecer elementos técnicos de juicio sobre el tema, en este documento se hace un análisis sintético en dos partes. En la primera se explica por qué el Congreso tiene el deber de examinar la constitucionalidad del tratado. En la segunda, se estudian algunas cláusulas concretas del Tratado de Libre Comercio (TLC) que son inconstitucionales.

Estas cláusulas han sido seleccionadas para el estudio porque presentan problemas importantes de inconstitucionalidad y por haber recibido escasa atención en el debate público y legislativo sobre el TLC hasta el momento. No se trata, por tanto, de una lista exhaustiva de cláusulas inconstitucionales. El análisis tampoco incluye cláusulas que, sin ser inconstitucionales, han generado un amplio debate en Colombia y Estados Unidos por ser problemáticas desde otros puntos de vista (social, económico o político), como aquellas relacionadas con los derechos laborales, los derechos ambientales y el sector agrícola.

1. ¿Debe el Congreso de la República examinar la constitucionalidad del TLC?

La respuesta a esta pregunta es afirmativa. En nuestro ordenamiento jurídico, para que un tratado como el TLC pueda obligar internacionalmente a Colombia, deben surtirse una serie de etapas en las que intervienen las tres ramas del poder público:

— En la primera fase, llamada de *negociación*, el presidente de la república negocia y celebra los tratados como parte de las funciones de jefe de Estado relacionadas con la dirección de las relaciones internacionales (art. 189.2 Constitución Política, en adelante CP). En el caso del TLC, esta etapa concluyó el 22 de noviembre de 2006, cuando los ministros de Comercio de los dos países firmaron el tratado.

— En la segunda etapa, conocida como de *aprobación*, al Congreso de la República le corresponde aprobar o no, total o parcialmente, los tratados celebrados por el Gobierno (art. 150.16 CP), como responsable que es de la expedición de leyes. En esta etapa se encuentra el trámite: el legislativo está facultado para examinar si un tratado que negoció previamente el presidente es o no conveniente para el país —y, como veremos, si el mismo es constitucional—. Si el Congreso aprueba el Tratado, lo incorpora al ordenamiento jurídico a través de una ley ordinaria.

— En seguida, la ley expedida por el Congreso y sancionada por el presidente de la república pasa a la tercera etapa, o *control de constitucionalidad* por parte de la Corte Constitucional (art. 241.10 CP).

— Por último, en la cuarta etapa, la ley revisada por la Corte Constitucional pasa al trámite internacional de ratificación del tratado.

Esta breve descripción del itinerario de un tratado podría dar la impresión de que la Corte Constitucional es la única entidad del poder público encargada de realizar un control de constitucionalidad, es decir, de revisar que las normas del tratado no contrarién las disposiciones de la Constitución. Sin embargo, en virtud del artículo 4 de la Constitución, esta es «norma de normas», de forma que *«en todo caso de incompatibilidad de la Constitución y la ley u otra norma jurídica se aplicarán las disposiciones constitucionales»*. En virtud de ello, como lo ha establecido la Corte Constitucional en repetida jurisprudencia, todo ciudadano y funcionario del Estado —sea un juez, un funcionario administrativo o el mismo legislador— tienen el deber de velar por que no se apliquen, creen o incorporen normas contrarias a la Constitución.¹

En relación con la celebración de tratados, esta cláusula fundamental de la Constitución tiene dos consecuencias centrales. Significa, en general, que *«el estudio de constitucionalidad debe surtir en todas y cada una de las fases antes descritas»*.² En particular, implica que el Congreso de la República, a la hora de aprobar o improbar un tratado, debe, además de analizar su conveniencia para el país, verificar que aquello a lo que se comprometió el Ejecutivo esté ajustado a la Constitución.

¿Cuál debe ser la actuación del Congreso frente a las cláusulas inconstitucionales del TLC?

El Congreso de la República tiene no solo la facultad sino el deber de asegurarse de que las normas de un tratado respeten los



mandatos constitucionales. Así, ha de realizar acciones consecuentes si concluye que una o varias de las normas del tratado son contrarias a la Constitución.

Una lectura rápida de la Constitución (art. 150.16) sugeriría que el Congreso tiene únicamente dos alternativas frente a un tratado: aprobarlo o improbarlo integralmente.

¹ Ver, entre muchas otras decisiones, Corte Constitucional, C-131 de 1993, C-037 de 2000 y C-879 de 2003.

² Montealegre Lynett, Eduardo (2007), *Las reservas en los tratados bilaterales: el caso del TLC entre Estados Unidos y Colombia*, mimeo, p. 7.

Si esto fuera así y el legislador encontrara vicios de inconstitucionalidad, debería optar por la improbación del tratado como un todo. Sin embargo, en términos jurídicos y políticos, esta opción es inconveniente cuando solo algunas de las normas del tratado son contrarias a la Constitución mientras otras son favorables para el país y ajustadas a la Carta.

Para evitar este desenlace de todo o nada, la Ley 5ª de 1992 dispone que durante el trámite de aprobación de un tratado el legislador puede presentar propuestas de no aprobación, de aplazamiento o de reserva (art. 217). Con esto, la ley reconoce que el Congreso no solo tiene la opción de aprobar o improbar el tratado en bloque, sino que puede desaprobarlo parcialmente por medio de la figura de la reserva.³

En el derecho internacional, una *reserva* es la manifestación de un Estado a las otras partes suscriptoras de excluir los efectos jurídicos internos de una disposición de un tratado cuando encuentra que es inconveniente para el país o contraría las normas constitucionales.⁴ La consecuencia de la reserva es la exclusión de dicha norma del tratado.

Por otro lado, existe también la figura de la *declaración interpretativa*, mediante la cual el Estado precisa que aceptará una cláusula del tratado siempre y cuando se excluyan ciertos alcances que considera inconstitucionales. La declaración interpretativa es útil cuando la norma controvertida admite varias interpretaciones (una de las cuales sería constitucional), o cuando la norma es parcialmente inconstitucional. La declaración interpretativa, entonces, busca aclarar que el compromiso que adquiere el Estado se limita al sentido o a la porción de las normas que son constitucionales, y excluye aquellas que sean inconstitucionales.⁵

La declaración interpretativa se diferencia de la reserva en dos aspectos. Por un lado, no implica retirar la norma controvertida del tratado, sino que se limita a aclarar su sentido. Esto significa que no se afecta la estructura y la integridad del texto del acuer-

do. De otro lado, mientras que la reserva requiere ser aceptada tácita o expresamente por los demás Estados que son parte del tratado, la declaración interpretativa es de carácter unilateral.⁶

Existe, sin embargo, una discusión sobre si ambas herramientas son utilizables sólo en tratados multilaterales, o si también aplican a tratados bilaterales como el TLC. Por regla general, en los tratados multilaterales, si el Congreso, la Corte o incluso el presidente, consideran que sus normas quebrantan la Constitución, pueden formular reservas. Las excepciones a esta regla son aquellos casos en los que el tratado expresamente prohíba las reservas o en los que estas afecten el objeto y el fin del tratado.⁷

En el caso de los tratados bilaterales el tema de las reservas (improbaciones parciales) es más controvertido. Mientras en algunas decisiones la Corte Constitucional ha dicho que «los tratados bilaterales no admiten reservas»,⁸ en otros fallos ha afirmado que estas sí caben. Un ejemplo de esto último es la Sentencia C-358 de 1996 sobre el tratado de inversiones entre Colombia, el Reino Unido e Irlanda del Norte. En esa ocasión, la Corte declaró constitucional todo el tratado, con excepción del artículo, 6º por considerar que dicha norma contrariaba el artículo 58 de la Constitución.

La reserva tiene más sentido en los tratados multilaterales porque no implica retirar la norma del tratado sino que únicamente produce efectos jurídicos para la parte que la plan-

³ Corte Constitucional, Sentencia C-227 de 1993. Cabe aclarar que la modificación debe ser introducida por vía de reserva, no de enmienda al tratado.

⁴ Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969), Art. 2d.

⁵ Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969), Art. 31.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-176 de 1994.

⁷ Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969), Art. 19.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-160 de 2000.



tea, y en los tratados bilaterales también resulta útil porque evita rechazar todo el tratado.

De hecho, basta examinar la sentencia citada (C-358/96) para constatar que sí es viable improbar parcialmente normas en tratados bilaterales cuando atenten contra la Constitución. El efecto práctico de la reserva es excluir la norma del tratado e iniciar, si el Ejecutivo lo considera conveniente, una renegociación de ese aspecto concreto. Sin embargo, al igual que en los tratados multilaterales, si la reserva que se planea hacer afecta el fin y objeto del acuerdo se debe optar por una desaprobación de todo el tratado, dado que sin esas normas es imposible entender el sentido general del acuerdo.⁹

Recapitemos. El control de constitucionalidad no corresponde sólo a la Corte Constitucional. Por el contrario, en virtud de la supremacía y aplicabilidad directa de la Constitución, el Congreso, además del control político, tiene la facultad y la obligación de hacer un control de constitucionalidad previo de las normas del TLC. En caso de encontrar que

una norma del tratado es inconstitucional, puede usar tanto las reservas como las declaraciones interpretativas, siempre que no afecten elementos esenciales del tratado, para evitar aprobar una norma que contraría la Carta. Debe apelar a la figura de la reserva cuando toda la cláusula es inconstitucional, y usar las declaraciones interpretativas cuando parte de la norma o una de sus interpretaciones son inconstitucionales.

2. ¿Qué cláusulas del TLC tienen problemas de inconstitucionalidad?

Ante todo, se debe tener en cuenta que el TLC no es solo un tratado de naturaleza económica. Dado que se trata de un conjunto de normas diseñadas para regular una amplia gama de temas y tiene vocación de largo plazo, su texto atañe derechos fundamentales y principios centrales de la organi-

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-557 de 2000.

zación del Estado establecidos en la Constitución.

Por ello, desde un punto de vista constitucional, no es plausible el argumento según el cual el TLC constituye un paquete normativo y económico integral cuyos detalles no pueden ser analizados por separado. Contra esta lógica negociadora, la lógica de la efectividad de los derechos y principios constitucionales exige un examen de todas aquellas cláusulas que pueden implicar un detrimento grave para el orden constitucional.

A manera de ilustración, en los siguientes párrafos resaltamos cuatro cláusulas que presentan problemas de inconstitucionalidad que afectan de manera especialmente grave derechos fundamentales y principios organizativos del Estado establecidos en la Carta

La propiedad intelectual y el menoscabo del derecho a la salud

Todos los estudios que han calculado el impacto del TLC sobre la salud muestran que el tratado agravaría el ya preocupante problema del acceso de la población colombiana a los medicamentos.¹⁰ La explicación es la siguiente: las normas de propiedad intelectual del TLC acarrearán un incremento en los precios de los medicamentos, lo que a su vez implica mayor gasto y, por ende, una menor capacidad del Estado para garantizar el acceso a las medicinas y de los ciudadanos para adquirirlas por su cuenta.

Los estudios muestran que la manera más efectiva de bajar los precios de los medicamentos para facilitar el acceso a los mismos es incentivar la producción de genéricos. Cuando se agota una patente y los genéricos salen a la venta, el precio del producto cae entre 22% y 80%, dependiendo de la cantidad de productores. Eso explica por qué en Colombia los genéricos cuestan sólo la cuarta parte de lo que valen los medicamentos de marca.¹¹ De ahí que el esfuerzo de las autoridades debería estar orientado hacia una mayor producción de genéricos de buena calidad. El TLC, sin

embargo, ejerce presión en la dirección opuesta.

Actualmente Colombia, en virtud del Decreto 2085/02, tiene un estándar alto de protección a la propiedad intelectual, incluso superior al exigido por la Comunidad Andina de Naciones (CAN). El TLC lo fortalece aún más al introducir cuatro obstáculos a los ge-

¹⁰ Ver OPS-Ifarma, *Determinación del impacto de fortalecer las medidas de propiedad intelectual como consecuencia de las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos*, OPS y Fundación Ifarma, Bogotá, 2004; OPS-Ifarma, *Ibid.*; OPS y Fundación Ifarma, Bogotá.; IFARMA-Misión Salud (2006), *La propiedad Intelectual en el TLC: impactos sobre el gasto farmacéutico y el acceso a medicamentos en Colombia*, Publicaciones Misión Salud, Bogotá, 2006; e Ifarma Misión Salud, *Impacto del TLC sobre la esperanza de vida de los pacientes viviendo con VIH-sida en Colombia*, Publicaciones Misión Salud, Bogotá, 2007.

¹¹ Misión Salud, *TLC y salud: la verdad. Las concesiones hechas a las multinacionales farmacéuticas, su impacto sobre el índice de precios y el acceso a los medicamentos, y qué podría hacer el Congreso Nacional para mitigarlos*, 2007, pp. 14.

¹² La protección de datos de prueba es el mecanismo creado para proteger la información no divulgada que presenta un laboratorio a la autoridad sanitaria (el Invima en Colombia) para demostrar que el principio activo contenido en un medicamento es eficaz y no tóxico, y así obtener permiso de comercialización (registro sanitario). Con exclusividad significa que la persona que presentó la información sobre el principio activo tiene un derecho de exclusividad comercial durante cierto tiempo (al menos cinco años según el TLC). La consecuencia práctica de la protección con exclusividad —a diferencia de la protección sin exclusividad que es la ideada por la OMC y acogida por la CAN—, es que la autoridad sanitaria no puede otorgar el registro de un genérico con base en la prueba de seguridad y eficacia presentada por el innovador. De manera que si un fabricante de genérico quiere comercializar el medicamento durante el tiempo que la información presentada por el innovador está protegida, debe presentar sus propias pruebas de seguridad y eficacia del principio activo, lo cual es muy costoso por los complejos procedimientos. Ver, Ifarma-Misión Salud, *op. cit.*, 2007 pp. 23-25.

néricos. El primero y más polémico es la protección de datos de prueba con exclusividad¹² de una manera más restrictiva que la del Decreto 2085 (art. 16.10.1 TLC). Segundo, el vínculo patente-registro sanitario¹³ que pretende demorar la entrada de genéricos al mercado (art. 16.10.3 TLC). Tercero, la extensión de la patente por demoras injustificadas en la oficina de registros o de la oficina de patentes (art. 16.9.6 a y b TLC), con el mismo propósito que el vínculo patente-registro. Cuarto, la restricción al uso de la palabra «genérico» y la obligación de manejar únicamente nombres de marca (art. 16.2.3 TLC), lo que hace imposible para los médicos y usuarios saber qué otros productos —más baratos— tienen el mismo principio activo que el medicamento de marca.

Según el estudio más reciente,¹⁴ la introducción de estas medidas en materia de propiedad intelectual generaría en total un aumento de precios del orden del 30% en 2010 y del 40% hacia el 2020. Para mantener el mismo nivel de consumo, habría que aumentar el gasto en US\$500 millones anuales en 2010 y en US\$1.000 millones anuales en 2020. Si no existen recursos — y parece que así será en vista de que el Gobierno no ha ofrecido un subsidio como en el sector agrario—, el consumo de medicamentos podría disminuir un 40% en el año 2020, lo que se traduciría en una pérdida en el acceso a medicamentos para más de cinco millones de colombianos.

Otros estudios, como el de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), de finales de 2005, arrojan resultados similares.¹⁵ Bajo el supuesto de que Colombia firmaría un tratado como Cafta, la OPS concluyó que un mayor nivel de protección a la propiedad intelectual provocaría que los precios aumentaran hasta un 41% en 2010, lo que implicaría un aumento en el gasto de medicamentos de US\$940 millones para mantener el mismo nivel de consumo. En caso de no poder realizar ese gasto, siete millones de personas podrían perder acceso a medicamentos. En suma, los estudios muestran que habrá una disminución en el número de personas con



¹³ Este vínculo entre la oficina de patentes y la oficina sanitaria se conoce internacionalmente como *linkage*. Significa que cuando una persona solicita permiso de comercialización de un medicamento competidor a la oficina sanitaria, ésta tiene la obligación de informar al supuesto titular de la respectiva patente la identidad de esa persona, para que tenga la oportunidad de actuar contra ella y la obligación de implementar medidas para impedir que se comercialice el producto competidor durante el término de la patente. Si bien es un mecanismo para evitar que sean comercializados productos patentados, en la práctica permite retrasar el ingreso al mercado de medicamentos de marca nacional y con nombre genérico durante el tiempo que la autoridad competente resuelve las oposiciones que el supuesto titular de la patente hizo contra el competidor. Ver IFARMA-Misión Salud, op. cit., 2007, pp. 44-45.

¹⁴ IFARMA-Misión Salud, 2006, op.cit.

¹⁵ OPS-Ifarma, 2005. op. cit.

acceso a medicamentos, y por ende, una vulneración grave al derecho a la salud.

Pero los ciudadanos colombianos y las agencias internacionales comprometidas con el derecho a la salud no son los únicos preocupados por los efectos nocivos que las normas de propiedad intelectual del TLC puedan tener sobre el acceso a medicamentos. En una carta del 12 de marzo de 2007 dirigida a la representante comercial de los Estados Unidos¹⁶, Susan Schawab, doce congresistas de los Estados Unidos le pidieron «*la reconsideración inmediata de estas disposiciones [capítulo de propiedad intelectual] en los recientemente negociados TLC con Colombia, Perú, Panamá, y en los pendientes con Tailandia, Malasia y otros*» por considerar que «*si bien proteger la innovación es importante, las disposiciones de propiedad intelectual en los actuales TLC extienden los monopolios farmacéuticos sin prestarle suficiente atención al acceso de consumidores y a la salud pública*»¹⁷

Para estos congresistas, los aspectos más problemáticos del capítulo de propiedad intelectual son los siguientes: protección de datos, extensión de patentes y el vínculo patente-registro, restricciones sobre las licencias obligatorias y falta de salvaguardias apropiadas para el consumidor.

En vista de ello, actualmente se debate en Estados Unidos una reforma al texto del TLC para lograr un balance más adecuado entre el derecho a la salud y el derecho a la propiedad intelectual. Sin embargo, en caso de que el texto actual del TLC se mantenga, el Congreso colombiano debe recordar que, ante este tipo de cláusulas que infringen normas constitucionales como el derecho a la salud (art. 44 CP) —íntimamente relacionado con el derecho a la vida (art. 11 CP)—, puede y debe hacer uso de reservas y declaraciones interpretativas.

3. ¿Qué puede hacer el Congreso para evitar un menoscabo grave del derecho a la salud por la aplicación del TLC?

En el caso de los datos de prueba (art. 16.10.1), lo más conveniente sería hacer una declaración interpretativa aclarando que las normas mencionadas no son aplicables a productos farmacéuticos. Con esto, el Congreso evitaría la ampliación del número de principios activos protegidos y, por ende, el aumento en los precios de los medicamentos. Respecto al vínculo patente-registro (art. 16.10.3) y a la prolongación de la patente de productos farmacéuticos por demoras injustificadas (art. 16.9.6.b), el Congreso debería hacer uso de las reservas. Esto impediría demoras en el ingreso de medicamentos genéricos al mercado y por ello, facilitaría su acceso.

Por último, frente a la restricción al uso de la palabra «genérico» (art. 16.2.3) se recomienda hacer una declaración interpretativa para precisar que las normas no son aplicables a los productos farmacéuticos. Esto garantizaría que los usuarios cuenten con la información necesaria para escoger entre productos con el mismo principio activo.

La solución de controversias: vulneración de la función del Estado de administrar justicia, del principio de soberanía, del debido proceso y de la igualdad

El TLC adopta un mecanismo de solución de controversias que es común en los tratados bilaterales de inversiones (art. 10.16 y siguientes). Consiste en que los inversionistas, en caso de controversias, pueden exigir de manera directa a los Estados receptores de las inversiones extranjeras directas el cumplimiento de las normas de inversión incluidas en el tratado por medio de un procedimiento de arbitraje. Esto

¹⁶ Conocida en inglés como USTR.

¹⁷ Carta dirigida a la embajadora Susan Schawb, firmada por los congresistas Henry Waxman, Tom Allen, Jim McDermott, Barbara Lee, Lloyd Doggett, Janice Schakowsky, Pete Stark, Chris van Hollen, Diana DeGette, Earl Blumenauer, Rahm Emmanuel, John Lewis, 12 de marzo de 2007.

significa que un inversionista, directamente o en representación de una empresa, puede someter a arbitraje una reclamación contra el Estado receptor por considerar que este, a través de un funcionario público en ejercicio de sus funciones, ha violado obligaciones establecidas en el capítulo de inversiones (Capítulo 10 TLC) y, en consecuencia, le ha generado pérdidas o daños.

Si bien existen diversos procedimientos de arbitraje internacional a los cuales se podría acudir (Art.10.16.3 TLC) —como el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (Cnudmi o Uncitral en inglés) o la Cámara de Comercio Internacional (CCI)— la difusión del arbitraje en el contexto de las relaciones comerciales internacionales se debe principalmente al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (Ciadi, o Icsid en inglés).

A finales de 2004 ya existían más de dos mil tratados bilaterales de inversión¹⁸ y varios tratados de libre comercio, entre ellos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan, o Nafta en inglés), que contenían las reglas de arbitraje del Ciadi o las Reglas del Mecanismo Complementario como los mecanismos de arreglo de diferencias inversionista-Estado. De ahí que al hablar de arbitraje en el contexto del TLC es de esperarse que la mayoría de las veces las reglas y procedimientos de arbitraje en los conflictos inversionista-Estado vayan a ser las del Ciadi.

La constitución de tribunales privados «inversionista-Estado» tiene efectos negativos considerables para la capacidad estatal de solución de controversias de un Estado. En primer lugar, vulnera la función estatal de administrar justicia (art. 228 CP). El TLC establece que cuando el Estado acepta resolver las controversias ante tribunales internacionales de arbitramento, se obliga a renunciar a otros mecanismos, tanto nacionales como internacionales.

Es importante aclarar que lo inconstitucional no es que el Estado se someta a una jurisdicción internacional. De hecho, en vir-



tud del derecho comunitario o del sistema universal de los derechos humanos, por ejemplo, Colombia puede ser juzgada en una instancia internacional, pero bajo el entendido de que se trata de un mecanismo *subsidiario*. Esto significa que antes de que el demandante acuda a la jurisdicción internacional, debe haber llevado el litigio a los tribunales locales (art. 228 CP).

Pero en el procedimiento de arbitraje del TLC sucede lo contrario. El Estado, en caso de ser demandado por un inversionista extranjero, queda sometido directamente a la competencia de un tribunal internacional de arbitramento, lo que significa una limitación a la función que le otorga la Constitución.

¹⁸ Para ver una lista cronológica de BIT, ver <http://www.worldbank.org/icsid/treaties/i-1.htm>

Además, la práctica ha mostrado que el hecho de que estos arbitrajes funcionen en el ámbito privado implica que los procesos no son orientados por el principio de prevalencia del interés público. Igualmente, por ser un mecanismo inversionista-Estado, es solo el inversionista quien puede demandar al Estado, sin que exista como contrapeso un mecanismo similar para solucionar controversias Estado-inversionista.¹⁹ Del mismo modo, este mecanismo de solución de controversias otorga a los inversionistas extranjeros el derecho —no disponible para los nacionales— de ignorar la jurisdicción nacional y acudir a los tribunales de arbitramento internacionales. Estos tres aspectos no solo vulneran la posibilidad del Estado de resolver sus conflictos en su jurisdicción, sino el principio de soberanía. Además, violan el derecho a la igualdad (art. 13 CP) al permitirle sólo a los extranjeros y no a los nacionales, escapar a la jurisdicción nacional cuando demanden al Estado.

Así mismo, la solución de controversias a través de tribunales privados de arbitramento inversionista-Estado atenta contra el derecho al debido proceso (art. 29 CP). Por un lado, el laudo es inapelable y sólo puede ser objeto de un recurso de nulidad por vicios de procedimiento o probidad de los jueces, lo que vuelve prácticamente imposible atacar de fondo el asunto controvertido. Por el otro, los funcionarios cuyas actuaciones son impugnadas no tienen derecho de defensa, lo que significa que no tienen la posibilidad de explicar a los árbitros los motivos por los que adoptaron la medida que ocasionó el supuesto daño al inversionista.

Por estos motivos, en Estados Unidos *«tanto juristas como expertos legales cuestionan cada vez más la constitucionalidad del sistema de protección a los inversionistas extranjeros consagrado en el mecanismo inversionista-Estado»*.²⁰ Por ejemplo, la ex magistrada de la Corte Suprema de los Estados Unidos, Sandra Day O'Connor, cuestionó la delegación del poder judicial a los tribunales arbitrales

comerciales diciendo: *«el artículo III de nuestra Constitución reserva a los juzgados federales la potestad de decidir casos y controversias, y el Congreso de EE.UU. no puede delegar a otro tribunal «los atributos esenciales del poder judicial»*.²¹ Por estas mismas razones, Australia, en su TLC con Estados Unidos, no incluyó un mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado, lo que le permite seguir resolviendo sus conflictos bajo un mecanismo Estado-Estado en el marco de la OMC.

En vista de todo lo anterior, el Congreso de la República, en ejercicio del control de constitucionalidad, debe preguntarse por la constitucionalidad de los tribunales inversionista-Estado para evitar adoptar normas que violen la función del Estado de administrar justicia, el debido proceso, los derechos soberanos y la igualdad. Siguiendo los pasos de Australia, lo más conveniente sería que el Congreso introduzca una reserva y no admita un sistema de resolución de conflictos «inversionista-Estado».

2.3 Expropiaciones indirectas: vulneración del derecho a la igualdad y de la capacidad regulatoria del Estado

El aparte sobre inversiones del TLC (Capítulo 10) contiene un conjunto de derechos sustantivos y procesales a favor de los

¹⁹ Alcaldía Mayor de Bogotá (2004), *La posición de Bogotá frente al Tratado de Libre Comercio –TLC– que negocia el Gobierno de Colombia con Estados Unidos*, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, p. 40.

²⁰ Public Citizen, *Capítulo 11 del TLCAN y los litigios de inversionistas contra estados – Lecciones para el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica*, Observatorio Mundial del Comercio de Public Citizen, 2005, p.19.

²¹ Public Citizen, op. cit., p. 19, recogiendo a Sandra Day O'Connor, «Federalism of Free Nations», 28 N.Y.U. J. Int'l. L. & Pol. 35, Otoño 1995-Invierno 1996.



inversionistas extranjeros que los facultan para dos cosas: primero, para hacer valer estos derechos por medio de su ejecución forzosa en el ámbito privado; segundo, para reclamar la indemnización en efectivo por los perjuicios que el incumplimiento del Gobierno puede causarles, como se vio en la sección anterior.

Entre los derechos sustanciales se encuentran el derecho al trato nacional, al nivel mínimo de trato y al trato de nación más favorecida. Pero la disposición más inconveniente y con mayor incidencia sobre la función reguladora del Estado colombiano es la relativa a las *expropiaciones indirectas* (art. 10.7 TLC).

Gracias al reconocimiento de la expropiación indirecta que les otorga el TLC, los inversionistas estadounidenses en Colombia pueden demandar al Estado cuando este tome medidas que disminuyan sus ganancias, sean ciertas o probables. Se da expropiación indirecta cuando el inversionista alega que una ley, decreto, actuación administrativa o política pública atenta contra su derecho a la

propiedad, razón por la cual reclama indemnización estatal.

Así, una reforma tributaria, un mecanismo de control de precios a medicamentos o algunas medidas ambientales como prohibir la tala de árboles o imponer un nivel más exigente de control sobre la emisión de sustancias tóxicas o contaminantes pueden ser considerados como expropiación indirecta por los inversionistas.

Aunque el tratado aclara que no son expropiaciones indirectas los actos regulatorios no discriminatorios de un Estado Parte que son diseñados y aplicados para proteger la salud pública, la seguridad y el medio ambiente (Anexo 10-B TLC), las expropiaciones indirectas tienen en la práctica una definición tan amplia que permite a los inversionistas catalogar las actuaciones gubernamentales (tanto nacionales como municipales), las leyes, las políticas públicas e incluso las decisiones judiciales, como expropiaciones indirectas.

Entonces, si Colombia adopta medidas o expide actos regulatorios no discriminatorios por el orden público, la salud pública o el medio ambiente, y estos perjudican las ganancias del inversionista extranjero, ¿el caso será considerado una expropiación indirecta con derecho a indemnización?

Infortunadamente, los precedentes en esta materia no ofrecen una respuesta muy alentadora. Hasta octubre de 2005, es decir en los primeros once años del Nafta, se habían presentado cuarenta y dos demandas ante los tribunales de arbitramento del tratado. De ellas, sólo once se habían decidido o conciliado. Si bien el número es bajo, llama la atención que seis hayan sido ganadas por los gobiernos del Nafta, pero cinco otorgaron a los inversionistas extranjeros US\$35 millones por concepto de indemnizaciones. Esto revela un riesgo claro de que los actos regulatorios sean clasificados como expropiaciones indirectas.

En el famoso caso de Metalclad vs. México, por ejemplo, un gobierno municipal mexicano denegó el permiso de construcción de un vertedero de desechos tóxicos antes de que la empresa Metalclad iniciara la ampliación de su planta física para construir uno. Posteriormente, el gobernador declaró la zona como reserva ecológica. Alegando violaciones a los derechos sustantivos del capítulo de inversiones del TLCAN, la empresa llevó el caso ante un tribunal de arbitramento, que accedió a las pretensiones del inversionista.

Al calificar las actuaciones del municipio como expropiaciones indirectas, se obligó al Gobierno a pagar la suma de US\$15,6 millones por daños y perjuicios a Metalclad. En este caso, el tribunal desestimó el hecho de la motivación del decreto, que tenía como finalidad reforzar la protección del medio ambiente. Con esto, equiparó a una expropiación (indirecta) dos medidas comunes en la regulación ambiental, que tienen claros beneficios colectivos, esto es, la prohibición de construcción de un vertedero de tóxicos y la creación de una reserva ecológica.

La aplicación de acuerdos internacionales con objetivos medioambientales fue considerada también una expropiación indirecta. Se trató de la decisión del Gobierno de Canadá de cerrar sus fronteras al comercio de policlorobifenilos (PCB) tóxicos, con fundamento en el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos. Ante este acto, la empresa estadounidense S.D. Meyers usó la figura de expropiación indirecta para demandar a Canadá por pérdida de oportunidades comerciales. El tribunal falló a su favor y obligó a Canadá a pagar US\$4.8 millones.²²

De estos laudos resulta evidente que la definición de expropiaciones indirectas es tan amplia —y la actitud de los tribunales tan laxa— que prácticamente todo acto regulatorio que le cause perjuicios al inversionista extranjero es calificado así, sin importar si se adoptó por razones medioambientales, de salubridad o de orden público.

¿Por qué la aplicación de las normas sobre expropiaciones indirectas del TLC es contraria a la Constitución de Colombia?

Primero, porque vulnera el derecho a la igualdad y el interés público al conceder mayores garantías a los inversionistas extranjeros frente a los nacionales y el bien común.

En Colombia la expropiación por motivos de utilidad pública o de interés social es permitida siempre y cuando se indemnice al propietario (art. 58 CP). No obstante, el mismo artículo establece que si la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social entra en conflicto con los derechos de los particulares, el interés privado deberá ceder ante el interés público o social.²³

²² Public Citizen, op. cit., 2005, p. 14.

²³ Véase artículo 58 de la Constitución Política: «(...) Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social (...)».

Por el contrario, las normas sobre expropiaciones incluidas en el capítulo de inversiones del TLC privilegian el interés privado sobre el interés público. Además de dar a los inversionistas extranjeros y las empresas multinacionales la posibilidad de demandar al Estado y exigir indemnizaciones, las normas hacen que los mismos tribunales sean proclives a clasificar políticas públicas y actos regulatorios como expropiaciones indirectas para beneficiar al capital extranjero, incluso aquellos expedidos con fines medioambientales o de salud pública, lo que viola el artículo 58 de la Constitución.

Adicionalmente, los derechos que otorgan dichas normas son mucho más amplios para los inversionistas extranjeros que para los nacionales, lo cual vulnera el derecho a la igualdad (art. 13 CP). En primer lugar, los inversionistas nacionales que deseen demandar al Estado no pueden acudir directamente a los arbitrajes internacionales como Ciadi, sino que deben someterse a la jurisdicción de los tribunales nacionales.

En segundo lugar, si bien podría sostenerse que los nacionales podrían obtener indemnizaciones en los tribunales locales a través del artículo 90 de la Constitución,²⁴ el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En la práctica sería muy difícil que en Colombia se otorgara una indemnización como consecuencia de una política pública, un decreto reglamentario o una medida de la naturaleza de las analizadas aquí por dos razones:

a) Por una parte, porque la Constitución exige que el interés privado ceda ante el interés público. Por otra, porque la doctrina y la jurisprudencia administrativas nacionales han establecido que (i) el funcionamiento del aparato estatal y la regulación implican cargas generales que deben soportar los ciudadanos; (ii) para que un daño causado por una actuación estatal sea indemnizable, este debe ser especial, y (iii) que no hay un daño especial cuando lo que se afectan son meras expectativas, por ejemplo, las expectativas de utilidades, cuya variación es parte



normal de los vaivenes del mercado y de la regulación del mismo y que, por tanto, no pueden ser garantizadas estrictamente al inversionista.

b) Porque se genera una parálisis regulatoria por temor a demandas, que menoscaba la capacidad regulatoria del Estado y las políticas de interés público.

²⁴ "Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste."

Aunque los laudos no son un precedente para los tribunales futuros, sí lo son indirectamente para los gobiernos. Por miedo a que sus actuaciones o decisiones sean tachadas como expropiaciones indirectas por las empresas extranjeras, los funcionarios públicos se abstienen de regular, entrando en una «parálisis regulatoria» (*regulatory chill*, en la bibliografía internacional) que amenaza la potestad regulatoria del Estado (art. 189.11 y 209 CP) y perjudica la garantía de derechos constitucionales.

La facilidad con que los tribunales de arbitramento competentes califican de expropiaciones indirectas a las políticas públicas o a las actuaciones gubernamentales rutinarias puede ser un obstáculo considerable para la función reguladora del Estado. Si bien dentro de las excepciones a lo que constituye una expropiación indirecta están los actos o las decisiones expedidas por motivos de salud pública, seguridad o medio ambiente, la práctica jurídica muestra que los tribunales tienden a ignorar esto y favorecer los alegatos de los inversionistas extranjeros. En vista de esto, en la práctica de los tratados de libre comercio los inversionistas enmarcan sus pérdidas dentro de la figura de la expropiación indirecta con bastante frecuencia.

En efecto, la gran cantidad de demandas inversionista-Estado que atacan las políticas ambientales «ha generado gran consternación entre la comunidad ambientalista y los expertos legales», y provocado «una respuesta fuerte por parte de los funcionarios locales electos».²⁵ Además, es preocupante que con mayor frecuencia sean las políticas medioambientales o de salud pública las que sean demandadas exitosamente por motivos comerciales.

En el caso de *Ethyl Corporation versus Canadá*, por ejemplo, el tribunal de arbitramento desconoció las reglas del Nafta según las cuales las empresas sólo pueden instaurar una demanda con base en el tratado después de los seis meses de ocurrido el hecho o tomada la decisión que da lugar a la misma y tras haber intentado obtener una solución negociada del problema. En este caso, *Ethyl Corporation* atacó la medida

ambiental que restringía el uso del aditivo de la gasolina cuando aún era un proyecto de ley en debate en el Congreso, y el tribunal privado la admitió. Como lo sostuvo la organización *Public Citizen*, «*que un tribunal del Nafta aceptara este caso, que constituía un intento flagrante de intimidar al cuerpo legislativo para que no actuara, es una señal muy alarmante*».²⁶

En síntesis, el balance de fallos desproporcionadamente a favor de los inversionistas demandantes conduce a una parálisis regulatoria porque los funcionarios estatales se inhiben de expedir regulaciones que protejan los derechos constitucionales y el interés general, por temor a que sus actos sean vistos como expropiaciones indirectas por los mismos inversionistas extranjeros y por los tribunales de arbitramento. Esto, a la vez, perjudica derechos, reglas y principios constitucionales como la protección del medio ambiente y la salud, y menoscaba la capacidad regulatoria del Estado.

En vista de lo anterior, para ajustar el TLC a la Constitución se recomienda que el Congreso haga una declaración interpretativa del artículo 10.7 del TLC, en la que presente una lista enunciativa de medidas regulatorias que no pueden ser consideradas expropiaciones indirectas.

Por la posibilidad de demandar al Estado sin que este haya violado el tratado (cláusulas de anulación o menoscabo): vulneración de la capacidad regulatoria del Estado

El TLC contiene la llamada «cláusula sobre anulación o menoscabo sin infrac-

²⁵ *Public Citizen*, op. cit., 2005, p. 16.

²⁶ *Public Citizen*, op. cit., 2005, p. 23.

²⁷ Capítulo 2 (Trato nacional y acceso a mercado de bienes), Capítulo 3 (Textiles y vestido), Capítulo 4 (Reglas de origen y procedimientos de origen), Capítulo 9 (Contratación pública), Capítulo 11 (Comercio transfronterizo), Capítulo 16 (Propiedad intelectual).

ción de disposiciones», también conocida como reclamación sin infracción (art. 21.2.1.C). Según esta cláusula, las empresas estadounidenses pueden demandar al Gobierno colombiano ante tribunales internacionales de arbitramento cuando consideran que sus decisiones disminuyen la expectativa de ganancias que hubieran esperado recibir bajo los capítulos 2, 3, 4, 9, 11 ó 16 del Tratado.²⁷

Para mostrar la inconveniencia de dicha cláusula, basta con citar una comunicación que el Gobierno colombiano envió, junto con otros trece países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), al Consejo de los ADPIC²⁸ de la OMC el 4 de octubre de 2002, pidiéndole que no aplicara el mecanismo de reclamaciones sin infracciones al acuerdo sobre los Adpic por varios motivos.

En primer lugar, por considerar que la aplicación de reclamaciones sin infracción es «innecesaria» para asegurar la protección efectiva del acuerdo y, en cambio, tiene implicaciones sobre la previsibilidad y la seguridad del sistema por tratarse de una noción «legalmente imprecisa». En segundo lugar, por ser «inconveniente» en tanto permite que lo que un miembro de la OMC acuerde en un compromiso, sea cuestionado por poder anular o menoscabar ventajas en otra área. En tercer lugar, porque es «preocupante» debido a la falta de claridad sobre las medidas que podrían ser cuestionadas pues podría tratarse de «cualquier medida».

Así mismo, porque «la aplicación de reclamaciones sin infracción al Acuerdo sobre los ADPIC amenaza con socavar la capacidad de reglamentación e infringir derechos soberanos». De hecho, la medida «amenaza con limitar la capacidad de los países para establecer nuevas medidas, quizá vitales, de carácter social o relacionadas con el desarrollo económico, la salud, el medio ambiente y la cultura». Por ello, en ese momento los gobiernos resaltaban que hasta ese entonces no habían visto «cómo esto [la reparación sin infracción] beneficiaría a los Miembros de la OMC».



Concretamente en materia de propiedad intelectual, el uso de la cláusula de reclamaciones sin infracción es particularmente nocivo por vulnerar el derecho a la salud, pues le impediría al Gobierno Nacional usar herramientas como el control de precios o las licencias obligatorias para garantizar el acceso de la población colombiana a las medicinas, porque una farmacéutica podría alegar un menoscabo en sus utilidades.

De hecho, en una carta del 28 de julio de 2006 la Asociación de Transnacionales Farmacéuticas en Colombia, Afidro, le advirtió al ex ministro de Comercio Exterior, Jorge Humberto Botero, que el control de precios

²⁸ El ADPIC es el acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. También es conocido como el acuerdo TRIPS por sus siglas en inglés. Hay, así mismo, un Consejo de los ADPIC en la OMC.

podría llegar a considerarse una «expropiación indirecta» bajo el TLC. Para Afidro el control de precios significa una reducción en los precios de los medicamentos que están patentados y por ello una disminución en las ganancias de las transnacionales estadounidenses.

Un ejemplo reciente y concreto de este tipo de medida se presentó en Guatemala en el marco del Cafta. La Corporación para el Desarrollo Ferroviario de Estado Unidos demandó al gobierno guatemalteco por US\$65 millones en virtud de la cláusula de reclamación sin infracción del Cafta. Según la compañía, ella no ha podido cumplir sus expectativas de ganar US\$250 millones en la concesión a cincuenta años que firmó con el gobierno de Guatemala porque este denunció el contrato en agosto de 2006. Según el gobierno, la empresa no invirtió el capital invertido ni ha puesto en funcionamiento el ferrocarril.

La inconveniencia e inconstitucionalidad de la cláusula de reclamación sin infracción en el TLC fue reconocida por el ministro de Comercio Exterior y el embajador de Colombia ante la OMC —que luego se convertiría en el Jefe del Equipo Negociador del TLC—. En su concepto, además de innecesaria, la cláusula infringía derechos soberanos y era «*incompatible con los intereses de los Miembros de la OMC*»²⁹.

Por ello, lo más conveniente sería que el Congreso hiciera una declaración interpretativa del artículo 21.2.1.c en la que aclare el tipo de medidas necesarias para proteger la salud pública que no pueden ser demandadas bajo la cláusula de anulación o menoscabo.

3. Conclusiones

¿Es constitucional el TLC? Esta es una de las preguntas centrales que debe hacerse el Congreso de la República al debatir el tratado. En virtud de la supremacía jurídica de la Constitución, el legislativo, además de ejercer un control político, tiene la facultad y la obligación de estudiar la constitucionalidad de las normas conte-

nidas en el tratado para evitar incorporar una disposición contraria a la Carta. Aunque la mayor parte del TLC es constitucional, existen cláusulas que merecen especial atención por parte del Congreso y la Corte Constitucional, por presentar vicios potenciales de inconstitucionalidad.

En este documento se explicó el control constitucional del TLC y se analizaron cuatro cláusulas relacionadas con propiedad intelectual, solución de controversias, expropiaciones indirectas y reclamaciones sin infracción, que pueden vulnerar las normas constitucionales sobre el derecho a la salud, el principio de igualdad y la capacidad regulatoria y jurisdiccional del Estado. En cada caso se sugirieron ajustes para que el Congreso, a través de reservas o declaraciones interpretativas, las excluya o las interprete de forma que el TLC se ciña a la Constitución.

El legislativo debe recordar que, en caso de encontrar que una de las normas del TLC no se ajusta a la Constitución, puede y debe utilizar la figura de las reservas (improbaciones parciales) o la de las declaraciones interpretativas. En caso de tratarse de una disposición que sea inconstitucional como un todo, deberá realizar una improbación parcial. Por el contrario, si se trata de una cláusula en que lo problemático es la falta de precisión sobre la extensión de la norma o la interpretación que pueda dársele a la misma, puede hacer una declaración interpretativa y evitar que se aplique de manera inconstitucional.

Finalmente, el debate en el Congreso será la antesala al control posterior y detallado de constitucionalidad de la Corte Constitucional, donde los argumentos jurídicos expuestos en este documento tendrán igualmente plena aplicación.

²⁹ El ministro de Comercio Exterior y el jefe del equipo negociador del TLC habían sido recordados por parte del Dr. Germán Holguín Zamorano de lo que habían dicho ante la OMC, a través de una carta del 23 de septiembre de 2005.

Antonio Martins, Editor de *Le Monde*
Diplomatic en Brasil, miembro del Consejo
Directivo del Foro Social Mundial

El futuro del Foro Social Mundial: un nuevo paso adelante¹

Antonio Martins

El Foro Social Mundial derrotó la hipótesis sobre el «fin de la historia» y puede ser un espacio para tejer un nuevo proyecto de superación del capitalismo. Pero para llegar a él será necesario superar las tradiciones emancipatorias que marcaron la modernidad, no regresar a ellas. Lanzado en enero de 2001, el Foro Social Mundial (FSM) se transformó en poco tiempo en un elemento relevante del paisaje político del planeta —y también en un fenómeno intelectual—. Decenas de millares de personas participan del encuentro todos los años. Inspirados por él y con base en su concepción original que articula diversidad y acción común, los foros se multiplicaron por todo el mundo. Foros sociales locales, regionales, nacionales, temáticos.

Alrededor de estos eventos comenzó a surgir una nueva cultura política y de ahí parte el interés de las ciencias sociales por este fenómeno. Centenas de trabajos académicos y decenas de libros en muchos idiomas han sido publicados sobre el tema. La obra de Moacir Gadotti tiene dos características que la vuelven única e indispensable: visión histórica y sentido de práctica. *Educar para un nuevo mundo posible* sitúa los foros sociales más allá de su superficie. Gadotti percibe que el éxito del evento es el aspecto exterior de algo que no se mueve en las profundidades pero que llamamos política. Un nuevo proyecto emancipatorio está



¹ Traducción hecha por Martha Cecilia Herrera, profesora Universidad Pedagógica Nacional.

en gestación. Él retoma, después del periodo opaco en que tuvo éxito la hipótesis del «fin de la historia», el sentido esencial de la idea de utopía. Los seres humanos tienen el derecho de construir su futuro, no siendo obligados a reproducir las relaciones sociales en que están inmersos, ni las injusticias que ello trae consigo.

II

Pero sólo es posible rescatar la idea de emancipación, prosigue Gadotti, porque está siendo al mismo tiempo *reinventada*. Hay tres rupturas entre el proyecto utópico que comienza a nacer y el que marcó la modernidad. *Primera*: para superar el capitalismo, no basta «conquistar» los núcleos aparentes de su poder (el Estado y la fábrica). Es necesario enfrentar sus *valores* y proponer una lógica social basada en otros supuestos. Las centenas de actividades paralelas que componen la programación de los foros sociales son un festival exuberante de las iniciativas en curso en todo el mundo en favor de este cambio.

Se cuestiona la mercantilización de la vida —y se propone como alternativa organizar la producción de riquezas con base en la universalización de los derechos. Se denuncia la «guerra infinita» de los EE.UU. y la amenaza de que las relaciones entre los países estén presididas por la fuerza, ofreciéndose como salida difundir una cultura de paz y de no violencia activa. Se reconoce la crisis de la familia nuclear monogámica y se sugiere la equidad de géneros, el respeto a todas las orientaciones sexuales, la valorización de los lazos personales basados en el afecto y en la solidaridad. Se señalan los riesgos de grandes desastres naturales, al paso que se defiende un nuevo paradigma civilizatorio en el cual la naturaleza sea vista como vivienda (no como recurso) y el ser humano como *habitante* (no más explotador) del planeta. Se propone, para la crisis de los Estados-nación, formas de democracia planetaria y de redistribución de riquezas en la escala mundial. Durante la crisis del dominio de Occidente sobre el planeta y de los riesgos del «choque de civilizaciones», se defiende —y se practica— el diá-

logo cultural permanente entre culturas, *no solo las apariencias de su poder*.

Segunda ruptura: la idea de representación política está en crisis. Los partidos son eficientes para comandar la lucha por la conquista del Estado —por ejemplo, para disputar elecciones u organizar la insurrección—. Pero si la superación del capitalismo exige proponer nuevos *valores* y *crear* permanentemente nuevas relaciones sociales, entonces es necesario instrumentos que despierten a los ciudadanos del automatismo de su vida cotidiana y les muestren las posibilidades de su recreación.

Estos instrumentos son organizaciones autónomas volcadas hacia las acciones transformadoras. Existen centenas en todos los países. Asumen múltiples formas: un movimiento social que lucha por la tierra, un grupo ambientalista que se moviliza contra la acción devastadora de una transnacional, una red feminista contra la violencia doméstica y por la libertad de orientación sexual, un grupo de jóvenes de la periferia que exige la creación de telecentros o promueve la cultura del *rap*, una asociación de consumidores dispuestos a exigir sus derechos.

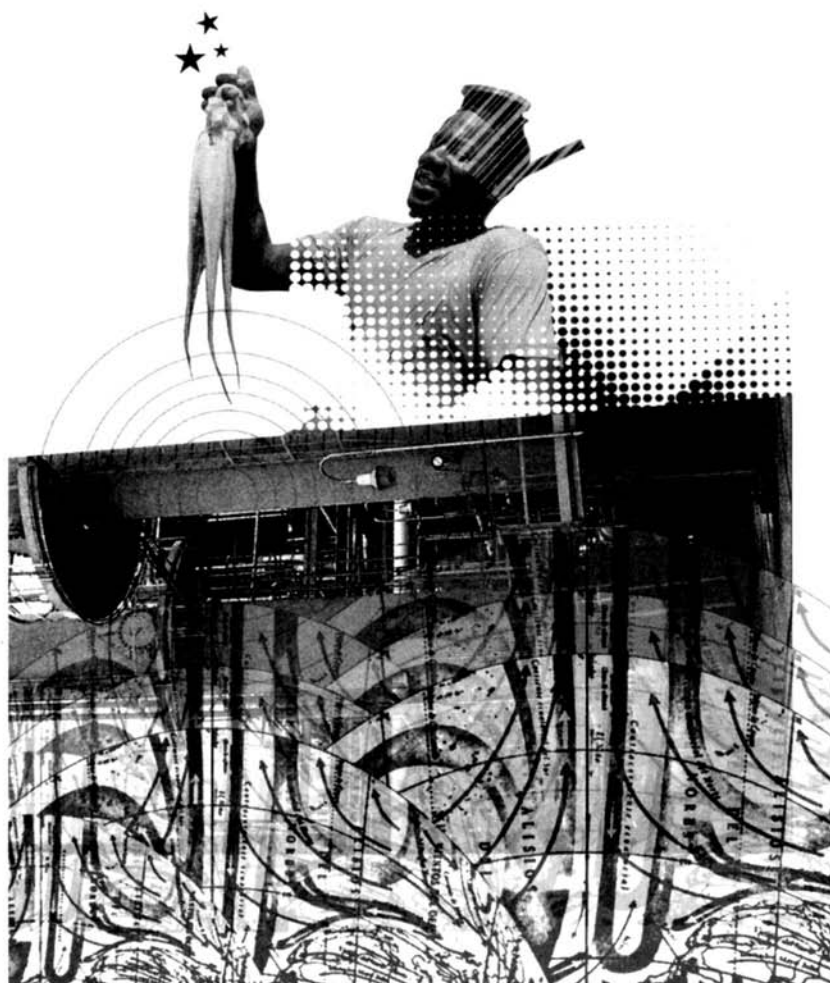
Las iniciativas son muy diversas, pero tienen algo en común que es esencial: existen para empoderar, convertir en fuerza social la voluntad de construir por medio de acciones directas nuevas relaciones sociales. Esta cultura naciente tiene alguna identidad con la antigua tradición anarquista porque no transfiere sus esperanzas, energías y responsabilidades hacia la conquista del Estado. Pero, al contrario del anarquismo del siglo XIX, no rechaza las posibilidades de usar las instituciones para construir nuevas relaciones sociales. Porque los derechos necesitan volverse efectivos, pues ciertas leyes inhiben la mercantilización de la vida y el salvajismo capitalista, porque ciertos gobiernos son mucho más sensibles que otros a la acción autónoma de la sociedad.

Tercera ruptura: la construcción de una nueva sociedad no pudo ser aplazada para el momento de la revolución o de la victoria electoral. Experiencias como la

economía solidaria o el *software* libre demuestran que una lógica social pos-capitalista puede y es necesaria que surja, se expanda y se desarrolle, incluso cuando las relaciones sociales hegemónicas son las capitalistas. Millones de personas trabajan en una fábrica recuperada, una cooperativa auténtica o en una red de desarrollo de soluciones de informática utilizando métodos colaborativos. Al reproducirse estas experiencias difunden valores de solidaridad, educan para los derechos, enseñan a emprender proyectos colectivos no volcados hacia la acumulación egoísta de riquezas.

El poscapitalismo también se construye cuando evitamos la mercantilización del mundo o «liberamos» ciertos aspectos de la vida social de las relaciones capitalistas. En el Brasil, por ejemplo, los portadores de VIH reciben gratuitamente los medicamentos antivirales que permiten controlar el AIDS. Eso es posible porque se organizó la transferencia de una parte de la riqueza generada por la sociedad hacia la garantía de un derecho colectivo. Más allá de evitar decenas de millares de muertes, esta redistribución señala que no estamos condenados a vivir bajo la tiranía de relaciones sociales basadas en el individualismo, en el cálculo económico, en la competencia exasperante de todos contra todos.

Relaciones capitalistas y poscapitalistas convivirán probablemente por mucho tiempo. Vista desde esta perspectiva la revolución social, este sueño que marcó tantas generaciones en los últimos siglos, gana una nueva perspectiva. Ella no se reduce a la «conquista» del Estado y de la fábrica. Se vuelve plural. Las revoluciones implican los grandes cambios que producimos en la vida social en todos sus aspectos. La creación de bienes comunes para toda la humanidad, la desmercantilización y la garantía de acceso de todos a la tierra, al agua, a la salud, la educación; al trabajo, a Internet, a una renta ciudadana capaz de asegurar una vida digna. La movilización contra las guerras y la creación de una cultura de paz que se extienda, por ejemplo, a la condenación de la violación contra las mujeres y los seres hu-



manos de otras etnias. El combate de los mecanismos que transforman el poder en algo cada vez más autónomo y externo a la sociedad. Las multiplicaciones de las formas de democracia directa y participativa. La libertad de orientación sexual y el cultivo de relaciones personales basadas en el afecto, no en la posesión.

Ya no la revolución redentora, capaz de separar el tiempo del mal del tiempo del bien y, por esto, una versión atea del Juicio Final. Sino las revoluciones humanas. El placer de descubrir lo que hay detrás de las relaciones sociales que se vuelven «naturales» y, por esto, invisibles de identificar, en estas relaciones y en nosotros mismos, lo que nos embrutece; de lanzarnos al esfuerzo paciente, a su vez

doloroso y demorado, pero siempre estimulante, de transformaciones y autotransformaciones.

III

Seis años después de su aparición, el Foro Social Mundial parece preparado pero enfrentar su mayor debate. ¿Cómo articular las múltiples acciones por un mundo nuevo, de manera que no se pierdan en el aislamiento, que se alimenten unas a las otras, que se produzca un movimiento planetario? ¿Cómo impedir que las lógicas de la guerra, de la mercantilización, del vaciamiento de la democracia y de la destrucción del planeta acaben imponiéndose? ¿Cómo evitar que el propio altermundialismo sucumba a la tentación de la autorreferencia, enorgulleciéndose de las conquistas simbólicas ya alcanzadas y olvidándose de que falta tanto para transformar en realidad lo que por el momento es apenas posible?

También en estos aspectos, «educar para un nuevo mundo posible» es obra indispensable. Porque se dispone al difícil desafío de proponer y buscar una síntesis entre lo que el FSM tiene de mayor innovación —el «espacio abierto», el respeto y estímulo a la diversidad, el vaciamiento de la lucha interna— y la *coordinación* indispensable para generar fuerza transformadora. El último capítulo del libro de Moacir Gadotti se titula «Espacio abierto y nuevo actor político». Las palabras expresan, al mismo tiempo, una polémica y la búsqueda de una salida. «Nuevo actor político» es la expresión clave acuñada por un grupo de intelectuales y activistas que pasó a proponer, a partir del Foro Social Mundial de 2005, una crítica conservadora al FSM y un retorno a ciertas concepciones que marcaron la izquierda en los siglos XIX y XX.

Este grupo, cuya iniciativa más importante fue el llamado Manifiesto de Bamako, sostiene tres argumentos esenciales: 1) la diversidad sin jerarquía del Foro Social Mundial amenaza transformarlo en un encuentro folclórico, una feria caótica de alternativas que jamás amenazarán al capi-

talismo; 2) para superar este riesgo sería necesario crear, a partir de la diversidad, un «actor político colectivo»; 3) la forma de hacerlo escoger campañas *planetarias* e intentar unir, alrededor de ellas, el conjunto de los participantes en los foros sociales mundiales.

En enero de 2006, cuando el FSM se realizó por primera vez de forma descentralizada (o «policéntrica») en Malí (Bamako), Venezuela (Caracas) y Pakistán (Karachi), los partidarios de estas ideas lanzaron un conjunto de iniciativas buscando ampliar la repercusión de su propuesta. En Bamako un grupo de cerca de cien personas (mayoritariamente intelectuales, pero también líderes de algunos movimientos sociales y dirigentes de partidos comunistas) realizó, un día antes del FSM, una reunión a partir de la cual sería redireccionado el Llamado que llevó el nombre de la ciudad un documento extenso que presenta en diez puntos divididos en decenas de subpuntos una especie de «guión» para la construcción de un mundo nuevo.

Una operación complementaria fue desencadenada en Caracas, días después. Los dos momentos de mayor visibilidad mediática del capítulo venezolano del FSM fueron encuentros con Hugo Chávez, promovidos por los proponentes del Llamado de Bamako y algunos compañeros latinoamericanos. En el primero de ellos, una actividad para millares de personas, el presidente de Venezuela hizo eco a la tesis principal del grupo, «alertando» hacia el riesgo de que el foro se transformara en algo folclórico y sin jerarquía. El segundo momento, la última sesión de la llamada «Asamblea de los Movimientos Sociales», fue más restringido. Chávez fue, una vez más, el centro de las atenciones. Algunos líderes de movimientos sociales, previamente escogidos, le presentaron, una a una, las «conclusiones» del trabajo realizado por su sector.

Gadotti es partidario de la propuesta de coordinar acciones y lanzar desafíos más poderosos al capitalismo. Pero resalta, a lo largo de todo su libro, que las ten-

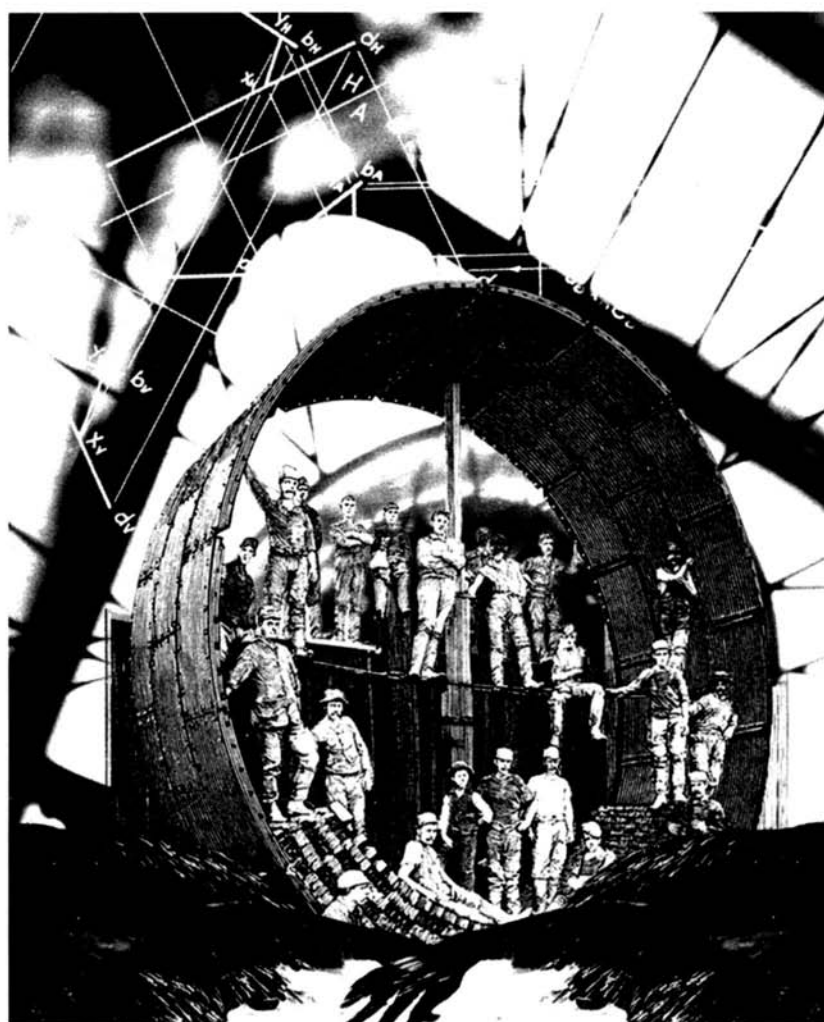
tativas de hacerlo volviendo a la tradición emancipadora que marcó la modernidad no serán eficaces para colocar el sistema en jaque, ni capaces de entusiasmar y movilizar los sujetos sociales que se reúnen alrededor del altermundialismo. La jerarquización de objetivos, por ejemplo, está presa a las ideas de homogeneidad, de representación y de tentativa de «conquistar» las fortalezas aparentes de la dominación capitalista. Basta haber participado de una única edición del Foro Social Mundial para percibir que la homogeneización es enteramente imposible: ¿Cómo definir diez o veinte campañas «principales», entre centenas o millares?

Basta haber mirado todo lo que hay por detrás de cada participante para comprender que a pesar de ser hipotéticamente imposible, sería un esfuerzo inútil y patético. ¿Acaso una ONG dedicada a la lucha por la preservación de una especie amenazada de extinción desistiría de este esfuerzo para dedicarse a la reforma agraria si, por ejemplo, su campaña no estuviese entre las «diez más»? ¿O, invirtiendo el raciocinio: los *sin tierra* pasarían a priorizar, digamos, la libertad de orientación sexual?

Basta ser de hecho favorable a la emancipación social (al contrario de fiel a las *formas* que ella asumió en el pasado) para darse cuenta de que este esfuerzo insano sería también un desperdicio. Porque al basarse en la crítica a la lógica social del capitalismo, en la acción transformadora autónoma y diversa de múltiples sujetos y en la posibilidad de construir desde ya una sociedad basada en otros valores, la nueva cultura política está abierta a un tipo de coordinación mucho más rico, creativo, estimulante y vivo que lo anterior.

IV

Un nuevo proyecto emancipatorio exige nuevas formas de coordinación entre los que en él están involucrados. Siendo distintos los objetivos, serán también las relaciones, los métodos y los instrumentos. El juego de la disputa del poder es regido por una lógica de exclusiones, jerarquías y verdades



únicas. Poder, incluso así sea democrático, significa autoridad sobre algo o alguien. No puede, por lo tanto, ser ejercido por todos. Para conquistarlo y conservarlo son necesarios los partidos políticos, que, por definición, representan una parte de la sociedad.² Hay siempre un camino más correcto para el poder (la revolución o la vía institucional; una determinada estrategia u otra, etc.), una resolución final de un Congreso, una propuesta vencedora en una votación, una corriente

² Son muy interesantes las reflexiones de Fidel Castro sobre la división permanente que el sistema de partidos tiende a provocar en las sociedades. Es interesante notar que el mismo Fidel no es capaz de mirar o avizorar (o al menos de reconocer) cómo también los partidos «revolucionarios» cumplen tal papel.

más esclarecida, una dirección, un dirigente más preparado que los demás. El ejercicio requerido es *escoger* (o, mucho mejor, *ser escogido*, y la habilidad necesaria, la de triunfar.

El esfuerzo para que una nueva lógica social aparezca, se desarrolle, presente su visibilidad, conquiste apoyo y se reproduzca, necesita ser, al contrario, siempre *inclusivo*. Es necesario estimular el mayor número posible de personas para adoptar dicha lógica, mostrar que se basa en valores más avanzados, asegurar que alcance la masa crítica necesaria para evolucionar de un sueño a una propuesta viable. Si esta lógica está fundada en valores como la solidaridad, la paz, la igualdad y los derechos, entonces este esfuerzo necesita incluir (para no crear una trampa para sí mismo) el desarrollo de relaciones e instrumentos de idéntico sentido: el consenso, el rechazo al culto a la personalidad, la estructura en red, la no jerarquización, el «código abierto», es decir, libertad de apropiarse sin sobrecarga del trabajo hecho antes, adaptarlo, transformarlo y pasarlo adelante.

Horizontalismo, autonomía, solidaridad y cultura de paz no significan, sin embargo, ingenuidad, en el supuesto de que un mundo nuevo será creado por la fuerza del pensamiento positivo. Abrir camino a la emergencia de una nueva lógica social exige estudio de la realidad, formulación de alternativas, comunicación, creación de sinergias, pensamiento estratégico y táctico. En otras palabras, ejercicio permanente de inteligencia colectiva —de algo más necesario en un momento en que parece inagotable el apetito del capitalismo por mercantilizar todos los aspectos de la vida y su disposición para recurrir a la violencia.

Gadotti no describe, en *Educación para un mundo nuevo posible*, los caminos para la articulación de este nuevo proyecto, pero ha trabajado incesantemente en su construcción en los últimos meses. Trece años después del levantamiento zapatista y siete desde el primer Foro Social Mundial, por lo menos cinco tipos diferentes y coordinados de acciones innovadoras parecen esenciales para que el altermundialismo dé un nuevo paso

adelante: 1) estimular la coordinación horizontal y no jerárquica y la generación de sinergias entre las acciones transformadoras; 2) construir, a partir de los valores contrahegemónicos y de la experiencia de las acciones locales, *propuestas concretas* de transformación social a escala planetaria; 3) crear mecanismos horizontales de comunicación que permitan al Foro Social Mundial superar la fase de *evento* y pasar a la de *proceso permanente*. 4) estimular el surgimiento de múltiples centros de análisis de la coyuntura mundial, que ofrezcan pistas sobre temas sobre los cuales es más urgente la formulación de alternativas para las regiones del mundo y saberes sociales entre los cuales el altermundialismo tiene mejores condiciones de expandirse; 5) consolidar la identidad de la propuesta altermundialista, presentándola claramente como alternativa para un planeta amenazado por la miseria, la barbarie y la devastación, diferenciando, al mismo tiempo, el proyecto emancipatorio anterior.

V

El primer desafío es, sin duda, una alternativa al camino propuesto por el Llamado de Bamako; más allá de herir la diversidad que da vida a los foros sociales, a la simple *elección* de un conjunto de campañas «centrales», nada se agrega a lo que centenas o millares de iniciativas ya habían elaborado. Es, para usar un concepto feliz de Boaventura de Santos, un ejercicio de parasitismo de la teoría sobre la práctica. O una caricatura del papel antes ejercido por las vanguardias, en la cual estas mantienen la intención de dirigir los movimientos, la retórica y las manías asociadas a este papel, pero ya no van al frente y sí en la retaguardia de quienes supuestamente deberían orientar.

El esfuerzo de formulación política, del cual ningún proyecto emancipatorio puede prescindir, necesita asumir en su nueva fase otro carácter. Si el objetivo no es la conquista del poder sino la multiplicación de una nueva lógica social, ya no se trata de *priorizar* algunas pocas iniciativas en relación a los demás sino de poder estimular la cualificación

permanente de todas ellas. El juego es más complejo, más intrincado y más provocador que la antigua función de *dirigir* y tiene la ventaja adicional de poder ser practicado por un número siempre mayor de colaboradores.

Calificar iniciativas significa valorizarlas en su especificidad y, al mismo tiempo, identificar medios de asociarlas a otras. Al articularse una iniciativa no pierde fuerza ni sentido propio. Al contrario: gana apoyo, visibilidad, comunicación, ideas. Tómense como ejemplo las campañas que las comunidades que pueblan el Parque Nacional del Jaú (Amazonas, Brasil) hacen en alianza con ciertas ONG para crear y viabilizar cooperativas y extracción sostenible a lo largo del río Negro. Convengamos: estas no estarían, todo indica, entre las prioridades del nuevo Llamado de Bamako. Pero al contrario de considerarlas «menos urgentes», por qué no sugerir a los que en ella se empeñan que también la asocien a iniciativas menos locales, más capaces de favorecer nuevas alianzas y de resultar en conquistas más sólidas y universales?

Hay innumerables maneras de hacerlo dentro del ambiente de los foros sociales Mundiales. Entre muchas otras hipótesis, las comunidades involucradas pueden sumarse a otros grupos conpenetrados con la economía solidaria y reivindicar que el BNDES —el Banco de Desarrollo Brasileiro— direcciona recursos para estas prácticas que financian, en la actualidad, las transnacionales instaladas en Brasil. Estas comunidades pueden requerir en conjunto con otras organizaciones que reúnen los pueblos de la selva, que el gobierno del Amazonas en lugar de incentivar la apertura de *resorts* de lujo para turistas adinerados, facilite viajes sostenibles de jóvenes voluntarios interesados en establecer colaboración e intercambios culturales con los pueblos de la selva. Pueden articularse con la constelación de entidades y redes mundiales interesadas en resistir a las tentativas de la OMC para mercantilizar el mundo y proponer nuevas reglas para el comercio internacional.



VI

Quien siembra sueños entre las sociedades necesita actuar para volverlos reales, bajo pena de perder la legitimidad conquistada, provocar frustraciones y desencantos. La formulación de alternativas planetarias, el segundo desafío que el altermundialismo tiene delante de sí, es posible gracias a la crisis de la hegemonía ideológica del capitalismo. A medida en que van quedando claros los efectos devastadores de sus políticas, una parte creciente de la opinión pública se vuelve receptiva a propuestas que se basan en otros valores. Esta apertura es todavía mayor porque hay cada vez más signos (como

riesgo de crisis ambiental, conflictos inter-civilizatorios que se agravan, pandemias fuera de control) de que el sistema comienza a perder el impulso necesario para mantener su propia dominación en un ambiente mínimamente civilizado y sostenible.

Sin embargo, cuanto más amplio sea el apoyo alcanzado por el altermundialismo, más necesario será ir *más allá* de la mera resistencia. Las sociedades no se movilizan abstractamente en favor de valores contra-hegemónicos. Es necesario formular propuestas concretas y afirmativas que los materialicen. Ya no basta condenar la deuda pública ni el chantaje ejercido sobre los países del sur por el FMI y el Banco Mundial. El éxito y popularidad del microcrédito y de los «bancos éticos» invitan a proponer a escala planetaria un nuevo sistema financiero, dirigido hacia la redistribución de riquezas y la viabilización de proyectos autónomos de países, de regiones, de comunidades.

Las campañas que paralizaron la «Ronda de Doha» de la OMC e invisibilizaron el ALCA al alertar a la opinión pública sobre el carácter deshumanizador del «libre» comercio, tiene enormes méritos. Pero no seremos capaces de crear el pos capitalismo en tanto nos limitemos a *responder a* las amenazas del sistema. La acción creciente de las sociedades por productos orgánicos, certificados ambientalmente, producidos en condiciones de respeto a los derechos sociales, revela que hay espacio para proponer un nuevo sistema internacional de comercio que cree condiciones para reducir la desigualdad entre los países (por medio de un sistema de preferencias tarifarias a favor de estas naciones), estimular la protección del ambiente y el trabajo dignos (utilizando certificaciones y alícuotas de importación favorables, por ejemplo) y disuadiendo (a través de sobretasas) el *dumping*³ social y la devastación de la naturaleza.

La articulación horizontal y no jerárquica entre las iniciativas de transformación social permite formular políticas alternativas planetarias en múltiples aspectos de la vida social, como reorganizar el trabajo para que las ganancias gigantes-

cas permitidas por la automatización sean apropiadas por las sociedades (gracias a jornadas de seis horas, semanas de cuatro días, vacaciones de tres meses al año) y no por el capital (que usa el desempleo como chantaje para subyugar los asalariados y reducir salarios y derechos). ¿Cómo democratizar la esfera internacional de poder, surgida con la globalización, sustituyendo las instituciones multilaterales tecnocráticas (FMI, Banco Mundial, OMC, Comisión Europea, Consejo del Mercosur, etc.) por mecanismos mundiales de coordinación de políticas de carácter post estatal?

¿Cómo instituir un sistema de impuestos internacionales que redistribuya riquezas, consiga recursos para enfrentar problemas ante los cuales los Estados nacionales se van volviendo impotentes (las pandemias, las crisis financieras, el calentamiento de la atmósfera) y desestime progresivamente, vía tributación, prácticas como el consumo de combustibles fósiles o la producción de residuos nucleares? ¿Qué caminos pueden llevar a un sistema monetario que supere la supremacía del dólar? ¿De qué manera las sociedades civiles de países cuyos Estados se encuentran en ruta de confrontación pueden crear ambientes de entendimiento capaces de evitar las guerras? ¿Cómo establecer diálogos interculturales que desarmen un conflicto de civilizaciones entre Occidente y el mundo árabe, una bomba de tiempo armada deliberadamente por los fundamentalistas de los dos lados?

¿Cuántas preguntas todavía hay por formular? Basta mirar la nueva realidad sin la perspectiva del viejo proyecto emancipatorio para avizorar, desde el punto la vista programático, que el gran paso adelante que el altermundialismo tiene delante de sí no es jerarquizar propuestas de resistencia —sino desarrollar, a partir de

³ El *dumping* consiste en realizar exportaciones de algún producto a precios por debajo de su «valor normal» y que dichas exportaciones le causen daño a la industria nacional del país importador.

las acciones transformadoras ya en curso y, con base en valores contra-hegemónicos, múltiples alternativas globales. Tantas cuanto sean posibles. Si una nueva lógica social puede ser construida desde ya, como vimos antes, entonces sería interesante estimular un choque cultural en el altermundialismo. Ya no se trata de acumular fuerzas para la gran transformación que vendrá en un futuro incierto. Se trata de construir, desde ya, en las acciones y posturas que adoptamos todos los días y en la formulación de alternativas que se vuelvan viables cuando reunamos fuerzas y conciencia social para promover grandes cambios. Poner fin al divorcio entre lo cotidiano y la ruptura entre los que actúan y los que formulan.

Una paradoja apenas aparente, es aceptar, de mutuo agrado, las contribuciones de los intelectuales orgánicos dispuestos a encontrar ausencias en las acciones de los movimientos y en las maneras de llenarlas. Como Riccardo Petrella, que lanzó, en el I FSM, un llamado mundial para que el agua —sus fuentes, sus sistemas de abastecimiento— sea considerada bien común de la humanidad, no privatizable y accesible a todos, independientemente de la capacidad económica. Seis años después, el tema, entonces prácticamente desconocido, se despliega a través de centenas de campañas y es parte de la agenda de la sociedad civil en todo el mundo.

VII

El cuarto gran desafío que el FSM tiene delante de sí —el de la intercomunicación— está relacionado con la propia necesidad (siempre enunciada, nunca realizada) de transformar los foros sociales en un *proceso permanente*, no sólo en un evento. El propio éxito del FSM indicaba desde el comienzo la necesidad de superar esta forma limitada de articulación. Porque si articular una diversidad tan grande de sujetos sociales tenía sentido, entonces era necesario que esta articulación fuese algo ininterrumpido, no limitado a seis días por año.



La clave para pasar al FSM-proceso es el mundo virtual. El contacto presencial es insustituible, —pero eso no significa que los movimientos y organizaciones ligadas al altermundialismo puedan limitarse a él. Para multiplicar los diálogos, el trabajo en red, el análisis y formulación de políticas colectivas, la construcción de agendas de acción común, es necesario crear sistemas que sustituyan la mayor parte del tiempo los encuentros físicos que exigen viajes intercontinentales.

También aquí el camino necesita ser el de la horizontalidad —y, en este caso, una necesidad concreta del altermundialismo se irá a entrelazar con un campo tecnológico ya en curso, cuyos resultados están disponibles. El paradigma de la comunicación de masas que prevaleció desde la invención de la imprenta por Gutenberg será rápidamente sustituido en los próximos

años por el de la comunicación personalizada y participativa. Los blogs,⁴ la Wikipedia,⁵ el You Tube,⁶ son la primera señal del cambio. Nuevas tecnologías permitirán que los seres humanos dejen de ser simples consumidores pasivos de noticias y se transformen en productores de ideas, de informaciones e interpretaciones. Los grandes (y pocos) sistemas verticales de producción de contenido (como las redes mundiales de TV, las agencias de noticias con corresponsales en decenas de países o las redacciones con centenas de periodistas), serán incapaces de competir con un ciberespacio poblado por centenas de millones de informadores creadores. Esta transacción es probablemente irreversible y su sentido incierto. La comunicación de masas organizaba el debate político de manera jerárquica y la construcción del imaginario colectivo. En su ausencia, podrá emerger un caos atomizante: todos somos productores de contenido pero en ningún lugar se abre un terreno de diálogo y cada uno acaba cerrándose sobre sí mismo. La construcción del futuro queda en manos del capital.

Pero la alternativa puede ser, también, el fin del oligopolio de las narrativas; el reencuentro entre el hacer y el relatar; visiones de mundo enriquecidas por múltiples puntos de vista articulados entre sí; un espacio de debate público libre de los límites y miradas ideológicas impuestas por la media. Por esto, extender el Foro Social Mundial al terreno de la virtualidad y de la interacción significa mucho más que crear «instrumentos» de comunicación para el altermundialismo. Equivale a invitar a millares de organizaciones involucradas en la creación de un mundo nuevo, a comprender la necesidad de participar de una disputa que será esencial para el futuro de la política y de la democracia.

Un Foro Social Mundial virtual funcionará, evidentemente, en régimen de «código abierto» y con base en la filosofía *wiki*, es decir, su autoría y edición compartidas. Tres proyectos iniciales pueden inaugurarlos: una *red social* semejante al *Orkut*,⁷ dirigida específicamente a la intercomunicación entre organizaciones y personas interesadas en el altermundialismo; un *site wiki* en estricto

sentido, en el que sea posible construir colectivamente proyectos ligados a una nueva lógica social y planes de acción común; y un *site* que reúna y organice, por medio de los sistemas de republicación automática (RSS) la vastísima producción de las medias alternativas y centros de estudios ligados a la construcción de otra sociedad.

La *red social* es el sistema que mejor simula, en el mundo virtual, el ambiente del Foro Social Mundial. En ella, cada organización ligada al altermundialismo debe tener condiciones de exponer fácilmente algunos trazos esenciales de su identidad como los siguientes: su naturaleza, los objetivos generales que se propone, qué actividades se pretende organizar en los foros-eventos a seguir, con qué iniciativas concretas está en el momento comprometida, qué puntos de su agenda le gustaría compartir.

Un sistema poderoso de palabras claves y búsquedas permitirá localizar objetivos comunes, proponer acciones conjuntas, adherir a iniciativas en curso. Será posible localizar, por ejemplo, qué organizaciones actúan en América Latina contra el saqueo del patrimonio genético de las grandes reservas de biodiversidad; cuáles entidades pretenden debatir en el FSM-2008 estrategias para asegurar el derecho a la unión civil entre parejas homosexuales; cuáles son las formas de participar en Túnez, en el Día Internacional de las Mujeres.

⁴ También conocido como cuaderno bitácora (listado de sucesos), es un sitio *web* periódicamente actualizado que recopila cronológicamente textos o artículos de uno o varios autores.

⁵ *Wikipedia*, autodefinida como un esfuerzo colaborativo por crear una enciclopedia gratis, libre y accesible por todos. Permite revisar, escribir y solicitar artículos.

⁶ *You Tube* es una red, *web*, para compartir videos que permite que los usuarios los puedan bajar, ver y/o compartir.

⁷ *Orkut* es una *red social* (comunidad virtual) promovida por Google desde enero del 2004. La red está diseñada para permitir a sus integrantes mantener sus relaciones existentes y hacer nuevos amigos, contactos comerciales o relaciones más íntimas.

La participación no debe limitarse a las organizaciones. Las redes sociales necesitan de la acción de individuos que puedan proponer y actuar de forma permanente, sin esperar decisiones de las organizaciones a las que pertenecen. Los individuos se suman libremente a grupos de interés, o «comunidades». En un sistema ligado al altermundialismo, personas de muchos países y organizaciones pueden, por ejemplo, formar comunidades para articular una movilización contra la próxima reunión del G-8, convocada en un *resort*⁸ en la costa alemana del mar Báltico; para intercambiar informaciones sobre la acción de una determinada transnacional en todas partes del mundo; para acompañar el debate, en los parlamentos, sobre las iniciativas a favor de la tributación internacional sobre transacciones financieras.

El *site wiki* permitiría que una determinada organización o autor propusiese, para debate, un texto cualquiera —digamos, una propuesta para que redes de educadores y diseñadores de *software* libre creen conjuntamente sistemas interactivos e innovadores de enseñanza a distancia. Esta propuesta podría ser perfeccionada por medio de contribuciones venidas de todas partes del mundo, como es común en los sistemas *wiki*. Más allá de esto, sería posible (como en la *Wikipedia*) relacionar (*linkar*) el proyecto con otros que estén también en desarrollo. Por ejemplo, cuando el lector se encontrara, en el texto original, con la expresión «defensa del sistema público de enseñanza», podría dirigirse instantáneamente a otro texto colectivo que trate de este tema correlacionado.

Habría además la red que reuniría las noticias y análisis de las publicaciones alternativas y los trabajos lanzados por organizaciones que desarrollen estudios sobre temas específicos. Esta red podría sacar provecho de un fenómeno poco conocido, pero muy relevante. Expandir por el mundo, en los últimos 15 años, millares de iniciativas independientes (periodísticas o de investigación) que procuren avizorar y describir el mundo sin los límites y

distorsiones de la media del mercado. Algunas de ellas serán capaces de producir información muy relevante sobre temas cruciales para un nuevo proyecto emancipatorio: comercio mundial, por ejemplo. Sin embargo, son conocidas, en general, apenas por el público que actúa sobre los temas al que se dediquen.

Esta segmentación es una limitación y un desperdicio de esfuerzos. Construir una nueva lógica social exige romper compartimentaciones y corporativismos para conocer el mundo como un todo. Al reunir múltiples temas en un único punto del ciberespacio, el nuevo *site* volverá accesible a un público mucho más amplio análisis críticos, informaciones relevantes sobre la globalización y las alternativas, el mundo visto a partir de diversos ángulos del altermundialismo. Pero esta iniciativa tendrá también gran efecto sobre los que trabajan con información alternativa. Al tener la posibilidad



⁸ Complejo residencial turístico autónomo.

de dialogar más allá de su universo particular, estarán en la tentación de abandonar el particularismo que marca en ciertos casos su producción y dirigirse a todos los que actúan a favor de un mundo nuevo.

El surgimiento de un FSM-proceso permanente y virtual, recalificará los FSM-eventos. Estos tienden a volverse insuficientes y obsoletos en la condición de momentos únicos de articulación del altermundialismo. Sin embargo, pueden asumir otros dos papeles de enorme importancia. Deben ser el momento donde se presenten, difundan y debatan los resultados del trabajo que las redes y organizaciones realizaron a lo largo de todo el año a favor de una nueva sociedad. Ofrecen la posibilidad única del encuentro presencial, en que se confirman las antiguas complicidades y se inician otras nuevas. Unas y otras permanecerán activas, cuando el evento termine, gracias al FSM-proceso.

Además de esto, ellas son imprescindibles para la expansión del proceso. En las regiones donde el altermundialismo todavía no es suficientemente conocido, un Foro Social Mundial, continental, nacional o temático es la mejor forma de presentarlo. El formato autogestionado del evento y las articulaciones horizontales que él estimula son una manera elocuente y didáctica de demostrar la posibilidad de una nueva cultura política.

VIII

El cuarto gran desafío es desarrollar, con bases no directivistas, capacidad de analizar las grandes tendencias de cada periodo, de diseñar escenarios, de pensar estratégicamente sobre el futuro del planeta y del propio Foro Social Mundial. En la tradición emancipatoria anterior, esos papeles eran función típica de la dirección de los partidos. Era una relación que separaba en forma de compartimentos estancos el actuar del pensar y del decidir. Además de esto, eran estrategias (y tácticas) únicas. Una vez adoptadas por el partido deberían ser adoptadas por todos sus miembros porque estaban dirigidas fundamentalmente a la «toma» del

poder, algo que exige una gran concentración de fuerzas.

Esto no significa, sin embargo, que la formulación de estrategias sea poco importante o, por naturaleza, una acción autoritaria. Ella puede ser, al contrario, un ejercicio de *reflexión* sobre el mundo. Un distanciamiento de las presiones de la cotidianidad, que permite mirar de forma crítica los papeles que estamos cumpliendo y, eventualmente, alterar nuestra forma de actuar —o, si fuera el caso, nuestro propio personaje. Un esfuerzo que se hace también colectivamente, para que el análisis tenga en cuenta diversos puntos de vista y se enriquezca de múltiples saberes, algo que no resulta en directrices, sino en visiones ofrecidas a todos, usadas por cada organización o persona de acuerdo a su propio criterio.

Este tipo de pensamiento estratégico podría informar al altermundialismo sobre temas de enorme relevancia para la acción transformadora. Diversos tipos de saber podrían ser convocados para examinar temas cruciales como el sistema financiero y sus relaciones con las sociedades. Sería posible debatir, por ejemplo, cuál es la intensidad de las presiones a que estaría sometido, en los próximos años, el orden financiero mundial, que tiene por centro la moneda de un Estado cada vez más dependiente de recursos externos. ¿Dónde están los posibles puntos de ruptura? ¿Cuáles serían las consecuencias sociales de un posible colapso? ¿Hay condiciones de dar estímulo, en el área del euro, a un proceso de movilización que alerte hacia tales consecuencias y, por lo tanto, hacia la necesidad de un nuevo orden financiero mundial? ¿Cómo las señales crecientes de insostenibilidad del orden actual podrían despertar, en América Latina, un nuevo cuestionamiento de la deuda? ¿Cuáles son las bases posibles de un nuevo orden? ¿Cómo diseñarlo, para que estimule flujos estables de recursos hacia los países del Sur, dé fundamento a los sistemas de seguridad social y financie grandes proyectos comunes a la humanidad, digamos, el control del AIDS en África y la recomposición del tejido social diezmado por la epidemia?

No es posible responder cuestiones de tal profundidad de manera improvisada, en el espacio de un seminario de ocho horas, o con discursos genéricos, vacíos o de simple resistencia. Es necesario definir claramente temas de estudio, construir hipótesis de trabajo, realizar investigaciones exhaustivas, proyectar escenarios, formular propuestas. Se requiere conocimientos multidisciplinarios, diálogo constante entre activistas e intelectuales, seminarios, publicación de textos preliminares. La forma de organización más adecuada para promover tal tipo de esfuerzo son los *thinks-tanks*⁹, que pueden ser instituciones autónomas o grupos de trabajo creados por entidades o redes ya existentes.

El altermundialismo ya comenzó a mirar su importancia de formular pensamiento estratégico. Está volviéndose común, por ejemplo, promover en las vísperas de las conferencias o rondas de negociación internacional a las que la sociedad civil tiene acceso, reuniones preparatorias cada vez más interesantes. En ellas, redes ligadas a diversos sectores sociales comparten conocimiento, dialogan con especialistas, buscan definir objetivos comunes, prepararse para intervenir. Sería óptimo que esta cultura se expandiese; que no se limitase a los momentos en que es necesario *responder* a una iniciativa externa; que mirase, más allá de dar respuesta a problemas inmediatos, construir acciones comunes de largo plazo; que colocase en agenda pública tanto las acciones transformadoras como la propia expansión de los Foros Sociales. Por ejemplo: ¿cómo volverlos una referencia en los Estados Unidos, donde múltiples movimientos continúan activos —y algunos, como los de los inmigrantes, son cada vez más articulados y capaces de grandes acciones? ¿Cómo proponer como alternativa a las propuestas siempre limitadas y ambiguas de «ayuda internacional» al África, un conjunto de políticas internacionales que impliquen redistribución real de riquezas y empoderamiento de los movimientos del continente? ¿Cómo retomar acciones internacionales del mundo del trabajo, rompiendo las barreras que hoy separan sindicatos tradicionales, inmigrantes y trabajadores informales?



¿Cómo dialogar con los movimientos sociales del mundo árabe o de la China?

Muchas veces se espera, en el propio ambiente del Foro Social Mundial, que estas respuestas partan del grupo de entidades brasileras que inició el proceso, o de su Consejo Internacional. Es una expectativa vana. También aquí, es necesario apostarle a la horizontalidad. Las mismas organizaciones que ya desencadenaron múltiples acciones transformadoras necesitan dedicarse a producir pensamiento estratégico sobre el futuro planeta y los caminos para construir una nueva lógica social. Pueden hacerlo promoviendo seminarios dedicados a temas candentes; formando grupos de estudio; creando, si fuera posible, *think tanks* permanentes. Será todavía mejor si tales iniciativas fuesen producto de esfuerzos colectivos de grupos de organizaciones o redes: la diversidad ayudará a mirar los pro-

⁹ Locución inglesa que significa «catalizador de ideas».

blemas desde varios ángulos. La información sobre estos esfuerzos —por los medios de que las redes disponen hoy día, y todavía mucho mejor, por los sistemas de intercomunicación que se fueran a crear en el ámbito del FSM— es esencial. Ella ayudará a difundir la posibilidad y el placer de cambiar el mundo reflexionando constantemente sobre nuestra propia acción.

IX

Tal vez ningún desafío sea tan dramático en la construcción de un mundo nuevo como el de superar los viejos paradigmas. Inclusive cuando la experiencia práctica demuestra que las antiguas teorías ya no sirven y comenzamos a reflexionar sobre la necesidad de buscar nuevas, todavía miramos la realidad con los ojos, los nombres y los esquemas mentales del pasado. Crear nuevos conceptos fue siempre una tarea ardua, de lo que son testigos ciertas construcciones particulares. El filósofo colombiano Pedro Santana, uno de los animadores de la ONG Viva la Ciudadanía, explica que la expresión *soberanía popular* surgió en los inicios de la modernidad, porque era necesario expresar el derecho de los pueblos a gobernar la vida colectiva, pero era imposible nombrar esta facultad sin asociarla de alguna manera al *soberano*.

La cultura altermundialista ha producido, con frecuencia cada vez mayor, una enorme cantidad de hechos sociales, algunos de repercusión planetaria. Mayor manifestación política de la historia, las marchas contra la guerra del Irak, que reunieron 30 millones de personas el 15 de marzo de 2003, surgieron de una actividad autoorganizada en el I Foro Social Europeo, se difundieron en el III FSM y fueron organizadas, de forma autónoma, en cerca de tres mil ciudades de más de cien países. En mayo de 2004 el gobierno del entonces primer ministro español José María Aznar cayó después de una serie de movilizaciones en la calle que denunciaron la tentativa de explotar electoralmente los atentados contra trenes en Madrid. Tales protestas no fueron convocadas por los partidos de oposición, sino por ciudadanos comunes, en su mayoría jóvenes, quienes usa-

ron como medio de comunicación mensajes de texto enviados desde teléfonos celulares.

Así mismo, dos de los principales hechos políticos del 2006 —la revuelta de los estudiantes de secundaria chilenos (denominados «pingüinos» contra la «reforma» de privatización de la educación en su país, y la huelga de centenas de millares de inmigrantes, en los EE. UU.— fueron organizados por las redes horizontales, no jerárquicas, articuladas con el empleo intensivo de *internet*.

Sin embargo, el imaginario de emancipación está colonizado por la antigua tradición. En los libros de historia, en las novelas, en las películas, en las caricaturas, las transformaciones sociales son casi siempre vistas como momentos mágicos que se producen gracias a la sapiencia de partidos políticos clarividentes y a actos heroicos de líderes obstinados. Carteles, camisetas y tatuajes celebran estos héroes. Las articulaciones horizontales son una novedad todavía muy poco trabajada en el universo de los símbolos. Y las múltiples acciones y actitudes que dan color a nuestra vida al rescatarla del mundo automático y gris de la mercancía —éstas son clasificadas en un nivel que no se mezcla jamás con el de la política. Es como si participar de la construcción de una radio comunitaria, actuar en una ONG que orienta a mujeres víctimas de violencia sexual, implementar la recolección selectiva de basura en un barrio cualquiera o ir y reanimar, en una mesa de bar, algún herido por la vida, no fuesen más allá de placeres, formas muy concretas de crear nuevas relaciones sociales.

Será así por algún tiempo. El imaginario acumula el peso de los siglos y el cambio de mentalidades es un proceso en que cada paso es una batalla. Por esto mismo, el quinto gran desafío del altermundialismo —el que articula todos los demás— es la construcción de su identidad común: la nueva cultura política, la posibilidad de otro proyecto utópico. Para dialogar con John Holloway, la idea de que es posible cambiar el mundo construyendo permanentemente nuevas formas de contrapoder. Y la noción de que esta actitud es, en un planeta amenazado, una alternativa concreta contra la barbarie del Imperio y el retroceso representado por los fundamentalismos.

Los foros sociales son un espacio esencial para alimentar esta identidad. En ellos está presente también la tradición emancipatoria de la modernidad, y es excelente que así sea. Una de las grandes señales de vitalidad del altermundialismo es el hecho de superar la negación del otro (algo que el anarquismo y el marxismo, por ejemplo, practicaron recíprocamente, en el siglo XIX), la capacidad de convivir con otras sensibilidades sin oprimirlas y sin diluirlas.

Pero no debe haber ingenuidad: defender el carácter horizontal, no jerárquico y autoorganizado del FSM exige esfuerzo permanente. Desde el 2001 hubo frecuentes tentativas de «conquistarlo», de reintroducir en él los métodos del directivismo, del partidismo, de la representación. Esas proseguirán, porque la disputa de poder es inherente a la cultura anterior. El mejor antídoto es vaciar cada vez las arenas de disputa interna, sustituyéndolas por mecanismos de participación autónoma. La decisión de realizar, en el 2005, un FSM «100% autoorganizado» implicó, en el Consejo Internacional del Foro, una disputa desgastadora y potencialmente peligrosa sobre quiénes deberían ser, cada año, los invitados para actividades «centrales».

Es preciso hacer uso de la simbología de la transformación social; por ejemplo, la ocupación de las calles tuvo en todas las épocas

un lugar destacado. El altermundialismo ya reúne la solidez necesaria para proponer un día planetario de movilizaciones. Sería algo capaz de reunir, en millares de ciudades, todas las tribus, proyectos, objetivos y sensibilidades que se reconocen en los foros sociales, o, simplemente, a quienes se consideren capaces de actuar de alguna manera por una sociedad justa. No habría como tema una campaña, sino *valores*. Algo así como una Marcha de la Dignidad, donde cada persona, organización o red comparecería con sus propuestas, formas de expresión y símbolos. Marchas verticales, sin carros de sonidos centralizando palabras de orden porque hay múltiples protagonistas. Donde cada uno es tan importante como todos; y al mismo tiempo, individuo y multitud. Actos que expresen la diversidad del altermundialismo, su espíritu abierto en todas las formas de acción re-humanizadora, su capacidad de ser alternativa para el planeta.

En la construcción de una cultura política y de una utopía el debate de ideas y la teoría tendrán siempre —nunca está demás recordar— un papel central. De ahí la importancia de estimular la multiplicación de trabajos sobre el Foro Social Mundial. Pero de ahí, también, la necesidad de obras que por su profundidad y originalidad abren caminos y horizontes. *Educar para otro mundo posible* está en este grupo. Por eso, es imprescindible.



ESCUELA LATINO
AMERICANA DE
COOPERACIÓN
Y DESARROLLO

CONVOCATORIA

Becas colombo italianas para Especialización en Cooperación Internacional para el Desarrollo

La Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo presenta la convocatoria de la quinta Especialización en Cooperación Internacional para el Desarrollo en Cartagena.

La Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo es fruto del convenio entre la Universidad de San Buenaventura de Cartagena (Colombia), la Universidad de Pavía (Italia), las Ongs italianas Coopi, Cisp y Vis, con el apoyo de la CEPAL.

Ofrece 10 becas de reducción de matrícula, 10 subsidios de mantenimiento y 25 ayudas económicas para tiquetes y pólizas de seguros de pasantías en entidades de América Latina.

Dirigida a profesionales latinoamericanos decididos a aplicar su formación y experiencia en el campo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Región.

La convocatoria está abierta hasta el 15 de junio de 2007. Ver Informaciones: <http://www.usbctg.edu.co/elacid/>
Informaciones: inscripcionesescuela@usbctg.edu.co o en el teléfono (5) 6537603.

Revista Foro

**Un proyecto editorial al servicio de
nuestra común empresa:
pensar y construir la democracia**



***Fundación
Foro Nacional por Colombia***

Fundación Foro Nacional por Colombia

Esperanza González Rodríguez - Presidenta - Bogotá D.C.
Carrera 4A No. 27-62 Teléfonos: 2838548 - 2835982
Fax: 2861299

Correo electrónico: foro@etb.net.co

Foro Costa Atlántica

Diógenes Rosero Durango - Director - Barranquilla
Calle 76 No. 47-36 Piso 2
Teléfonos: 3603301 - 3602969 foro@metrotel.net.co

Foro Valle del Cauca

Maria Fernanda Quintana - Directora - Cali
Carrera 36A No. 6 - 36 Teléfonos: 5141141 - 5581354
forovalle@emcali.net.co

Con el apoyo de:





PLAN TRIENAL 2007-2009

Democracia, Ciudadanía e Inclusión Social:
Retos del nuevo milenio

Fase II

Programas institucionales:

Defensa de la Institucionalidad Política Democrática
Ciudadanía e Inclusión Social
Cultura Democrática, Paz y Convivencia



Fundación

Foro Nacional por Colombia

www.foro.org.co