

Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia
Bogotá, D.C. Colombia. Edición 92 Agosto de 2017

Construcción de paz en tiempos de incertidumbre

Los dos caminos de América Latina frente a Trump

Colombia en la era del Pacífico

Macron y la Quinta República

Sociedad rural, tierra y territorios en Colombia

Partidos políticos y opinión pública

ISSN 0121-2559



9 770121 255009

Foro
Nacional por Colombia



Suscríbase a **Revista Foro**

Democracia

Derecho a la ciudad

Género

Medio ambiente

Derechos humanos

Gestión pública

Movilización Social

Nuevas Ciudadanías

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

Valor suscripción anual (tres números) \$75.000

Valor suscripción dos años (seis números) \$145.000

Contáctenos para brindarle información detallada:

email: info@foro.org.co

Teléfono: +57-2822550

Página web: www.foronacional.org

Dirección: Cra 4A No. 27-62, Bogotá D.C.

Publicado con el apoyo de:

**Brot
für die Welt**



**FORD
FOUNDATION**

Revista Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

No. 92 \$ 23.000 Agosto de 2017



Director

Jaime Zuluaga Nieto

Editor

Fabio E. Velásquez C.

Comité Editorial

Orlando Fals Borda (†)

Alejandro Angulo, S.J.

María Eugenia Sánchez

Fabio E. Velásquez Carrillo

Ricardo García Duarte

Jaime Zuluaga Nieto

Colaboradores Internacionales

Eduardo Galeano (Uruguay) (†), Alfredo Rodríguez (Chile), Gustavo Riofrío (Perú), Federico Arnillas (Perú), Fernando Carrión (Ecuador), Jorge García (Ecuador), John Turner y David Slater (Inglaterra), Carlos Jiménez, Jordi Borja y Carlos Guerra Rodríguez (España), y Boaventura de Sousa Santos (Portugal).

Asamblea de Miembros de Foro

Francisco Mejía Lema, Fabio E. Velásquez Carrillo, Enrique Vera Durán, Esperanza González Rodríguez, María Fernanda Quintana Montaña, Diógenes Rosero Durango, Nohema Hernández Guevara, Carlos Moreno Ospina.

Diagramación y fotografías internas

Catalina Velásquez G.

Carátula

Fotografías originales de Catalina Velásquez G.

Impresión

Gente Nueva Editores, quien sólo actúa como impresor.

Licencia número 3886 del Ministerio de Gobierno

Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62

Teléfonos: 282 2550 - Fax: 286 1299

Bogotá D.C. - Colombia

www.foronacional.org

correo electrónico: info@foro.org.co

@foronacionalcol

facebook.com/Foronacional

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

Contenido

Editorial

¿Hacia una etapa de reformismo democrático? 2

Contexto internacional: tiempos inciertos

Trump y el ocaso de la hegemonía estadounidense 6

Beethoven Herrera Valencia

Los dos caminos de América Latina frente a Trump 17

Leandro Morgenfeld

Colombia en la era del Pacífico: enigmas, promesas y opciones de política 27

Pío García

La región Asia-Pacífico y su importancia para el regionalismo abierto latinoamericano 40

Aldo Olano

Macron y la Quinta República. Perspectivas políticas e institucionales de Francia 46

Yann Basset

La elección de Emmanuel Macron en Francia: ¿cara nueva para una democracia enferma? 58

Emmanuel Raison

Claire Launay Gama

La revolución rusa: logros, derrotas, fracasos. 67

Algunas lecciones para América Latina

Atilio A. Borón

Construyendo la paz

Sociedad rural, tierra y territorios en Colombia 74

Jaime Forero Álvarez

Retos de la política de tierras para la reforma rural integral 87

Rocío Londoño Botero

Partidos políticos y opinión pública en Colombia. Crisis de confianza, desafección, polarización y un nuevo competidor 98

Miguel García Sánchez

Descentralización 30 años y las transferencias territoriales hacia abajo 110

Fabio Villa Rodríguez

Reflexiones de coyuntura

Límite a la velocidad en la vía rápida 114

Juan Carlos Ospina

Decretos para la implementación del punto agrario del Acuerdo de Paz 119

Darío Fajardo M.

EDITORIAL

¿HACIA UNA ETAPA DE REFORMISMO DEMOCRÁTICO?

En un sobrio y emotivo acto, que marca un punto de inflexión en nuestra historia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) le dijeron el pasado 27 de junio adiós a las armas y pusieron fin a cincuenta tres años de levantamiento armado contra el Estado. El acto tuvo como escenario la zona veredal “Mariana Páez” ubicada en Mesetas, departamento del Meta, uno de los territorios que las vieron nacer en los años sesenta y que durante medio siglo fueron testigos de las vicisitudes de una guerra que, según los fundadores de las FARC, se propuso cambiar la “estructura social del campo” y fue el resultado “de la política de “sangre y fuego” preconizada y llevada a la práctica por la oligarquía que detenta el poder”¹. El comandante del grupo insurgente en trance de mutación a partido político sostuvo en su intervención en Mesetas que si “la guerra interna nació del cierre de las vías legales, la paz significa que la participación política estará abierta a todos”². Reforma

rural integral y participación política son los dos puntos de contenido reformista que sustentan el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, convenido en La Habana y suscrito en su nueva versión en el Teatro Colón de Bogotá el 24 de noviembre de 2016.

*Si la guerra interna nació
del cierre de las vías
legales, la paz
significa que la
participación política
estará abierta a todos*

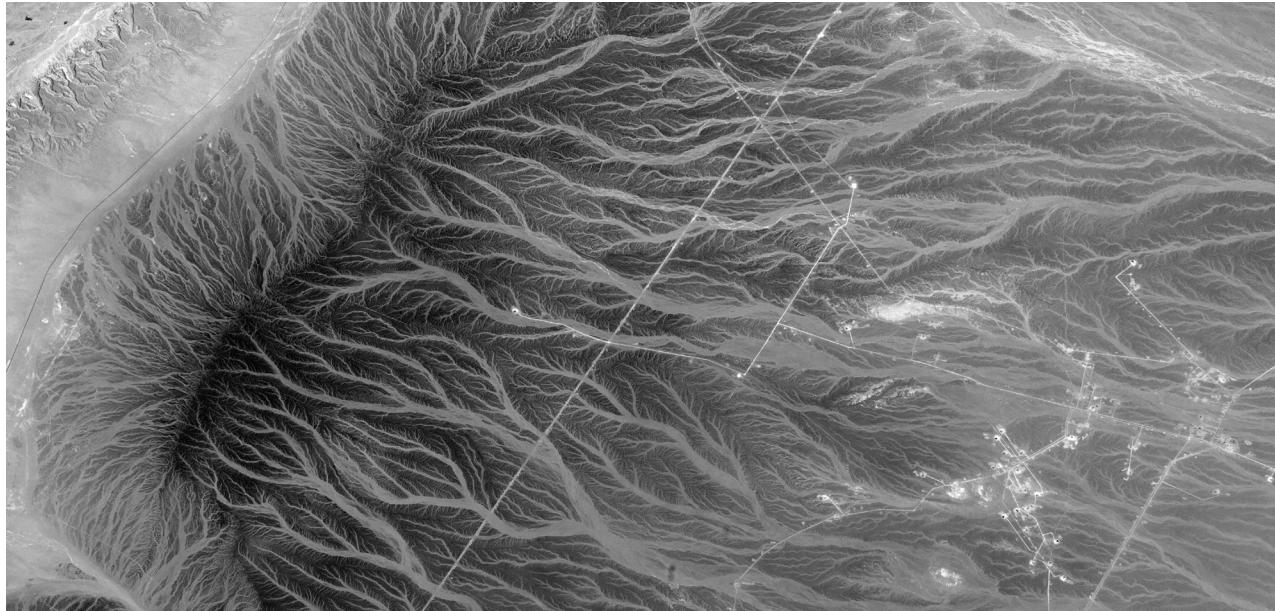
La implementación de estos puntos conducirá al país a una inédita etapa de reformismo democrático, perspectiva contra la cual conspiran desde ya los intereses más retardatarios que se resisten a la democratización y modernización del sector rural y del ejercicio de la política. De consolidarse -como esperamos- las negociaciones en curso con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) se potenciará la coyuntura reformista asociada al fin de la guerra insurgente.

Con este hecho histórico se cerró el primer semestre del año, caracterizado por una fuerte movilización social, la agudización de la polarización política que enfrenta al

¹ Programa Agrario de los guerrilleros (Proclamado el 20 de julio de 1964), en Arenas, Jacobo, Diario de la Resistencia de Marquetalia, s.f. s.e, disponible en http://www.farc-ep.co/pdf/Diario_Marquetalia.pdf, consultado el 30 de junio de 2017

² Comunicado Adios a las armas, adiós a la guerra, bienvenida la paz, Escrito por el Estado Mayor Central de las FARC-EP, junio 26 de 2017, leído por Timoleón Jiménez, comandante de las FARC-EP en la ceremonia de dejación de armas, en Mesetas, Meta,

zona veredal “Antioio Paez”, junio 27, disponible en <https://www.farc-ep.co/comunicado/adios-a-las-armas-adios-a-la-guerra-bienvenida-la-paz.html>, consultado el 30 de junio de 2017



expresidente Uribe y al presidente Santos, y el inestable escenario partidista ad portas de un año electoral cargado de incógnitas. Todo ello en un contexto internacional inestable en el que se han fortalecido corrientes de derecha, especialmente en Europa y en los Estados Unidos, país este último que desde el inicio del gobierno de Trump se ha convertido en un factor de incertidumbre a nivel planetario.

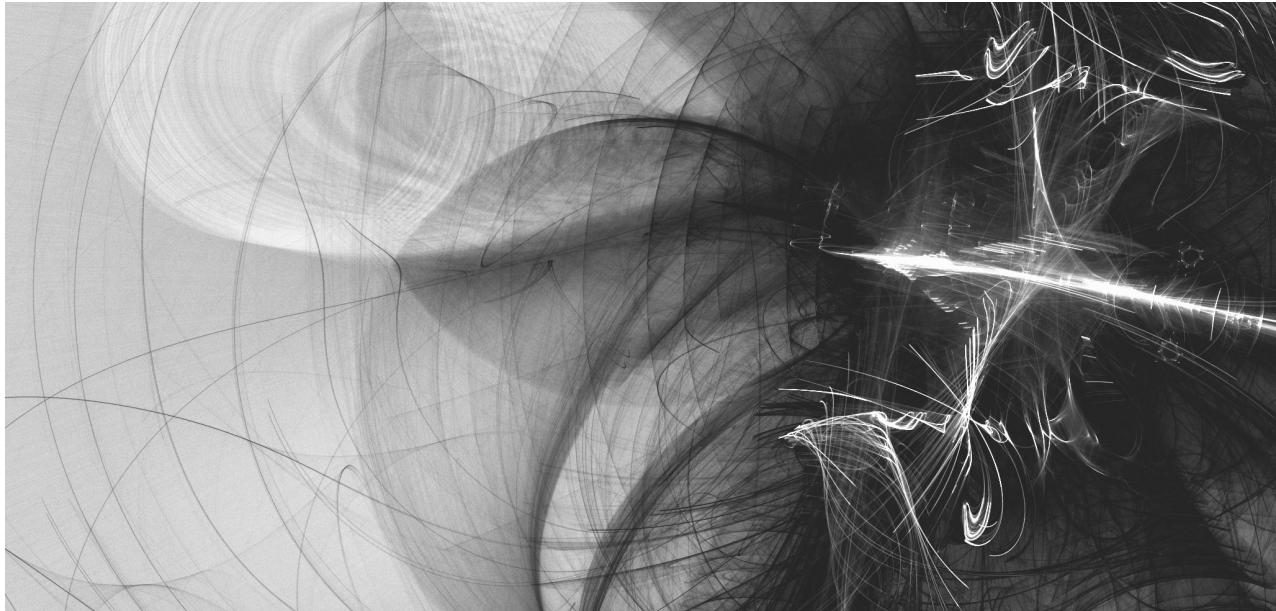
Las fuertes movilizaciones sociales que se dieron en el primer semestre de este año –taxistas, maestros, pobladores del andén del Pacífico entre otros- se beneficiaron, en alguna medida, de cambios en el contexto derivados del fin de la guerra con las FARC-EP. En esta oportunidad no hubo posibilidad de criminalizarlas como supuestas expresiones de los grupos insurgentes.

Los paros que sacudieron el andén del Pacífico fueron especialmente relevantes. De un lado, desnudaron una vez más,

por si fuera necesario, la forma como el Estado ha tratado esta región; en otros términos, la forma como se ha construido Estado en ella. De otro lado, sacó a flote la complejidad de una situación en la que se articulan conflictos no resueltos del pasado con los que surgen de los cambios de la sociedad y de la inserción de Colombia en el sistema mundo, así como los específicos que emergen de la situación de post-acuerdo de fin de la guerra insurgente.

Los paros que sacudieron el andén del Pacífico desnudaron una vez más, por si fuera necesario, la forma como el Estado ha tratado esta región; en otros términos, la forma como se ha construido Estado en ella.

El Estado se ha hecho presente en el Pacífico con una institucionalidad que ha permitido que agentes privados se apropien y exploten esos territorios, destruyan sus bosques, desarrollen la minería sin controles, abusen de sus pobladores mediante relaciones de trabajo ajenas muchas veces a las regulaciones laborales y comprometiendo recursos mínimos para el desarrollo de la infraestructura y la provisión de bienes y servicios públicos. Los resultados son la profunda desigualdad, los niveles de



pobreza, la precariedad en el campo de la salud, educación, alcantarillado, agua potable, justicia, comunicaciones. El Pacífico es un claro ejemplo negativo de la forma como se han construido relaciones entre las regiones y el centro; de la permisividad estatal y/o la complicidad que han favorecido las actividades ilegales en la economía y en la política, la formación de organizaciones criminales, el fortalecimiento de relaciones entre el crimen, la política y el Estado, y la llegada de grupos insurgentes –fenómeno éste relativamente reciente.

A todo lo largo del andén del Pacífico operan grupos paramilitares y otras organizaciones criminales que amparan cultivos legales de palma aceitera, cultivos de coca con destinación ilícita, especialmente en el sur (región de Tumaco), minería ilegal –sobre todo en el Chocó, explotación de bosques, y manejan redes de tráfico de drogas, armas y seres humanos. Paramilitares y otras expresiones criminales tienen fuerte

El Pacífico es un claro ejemplo negativo de la forma como se han construido relaciones entre las regiones y el centro; de la permisividad estatal y/o la complicidad que han favorecido las actividades ilegales en la economía y en la política

incidencia en Tumaco y Buenaventura. La presencia insurgente extendió la guerra a estos territorios, generó nuevas modalidades de violencia y de control del territorio y de la población. Con la retirada de las FARC-EP de los territorios en los que operaba se asiste hoy al reacomodamiento violento de fuerzas entre diversos grupos paramilitares y de narcotraficantes y, en algunas partes (Tumaco y zonas de Chocó), del ELN.

Las movilizaciones tuvieron como origen inmediato el incumplimiento por parte del gobierno de los acuerdos que permitieron levantar los paros del 2014 en Buenaventura y 2016 en Chocó. En ellos se exigieron políticas orientadas a la preservación ambiental y la provisión de bienes y servicios públicos para los pobladores. En Buenaventura se planteó la urgencia de declarar la Emergencia Económica y Ambiental para dar respuesta a necesidades básicas de la población como el suministro ininterrumpido de agua, y el cumplimiento del Plan Todos Somos

Pacífico, estructurado al calor del paro de 2014, en el que se definieron las inversiones prioritarias para responder a las necesidades de la población y no solamente a las exigencias de la modernización portuaria.

En el Chocó el paro logró un renovado acuerdo para la ejecución de planes orientados a garantizar el desarrollo de la infraestructura –vial, de comunicaciones, acueductos, gas, el fortalecimiento de los sistemas educativo y hospitalario, y el fortalecimiento de la integración territorial. En ambos se logró el reconocimiento de la ciudadanía organizada y la apertura de espacios de participación para la aplicación de los acuerdos. La fortaleza de estas movilizaciones la sintetizó una frase acuñada en Buenaventura: “*Nos han quitado tanto que nos quitaron el miedo*”.

En la zona de Tumaco el Estado no ha logrado crear condiciones de convivencia pacífica. A ello se suma la significativa presencia de cultivos con destinación ilícita. Los pobladores demandan alternativas a la erradicación de estos cultivos, construidas con su participación.

Las recientes movilizaciones son un laboratorio para analizar las exigencias que la democratización y modernización de la sociedad requieren y desnudan la forma como las élites han ejercido el poder y garantizado sus intereses a costa de privar a amplios contingentes de la población de condiciones dignas de vida. Y pusieron de presente la incapacidad del gobierno, y en cierta forma de la institucionalidad estatal, para responder con políticas efectivas a las demandas de la población. Es de esperar que este gobierno, que se jugó a fondo para

sacar adelante el acuerdo de fin de la guerra, se juegue la carta y logre el apoyo político necesario para aplicar los acuerdos con la insurgencia y atender las agendas de los diversos sectores sociales. Si lo logra, eso puede ser un factor decisivo en el proceso electoral para garantizar un gobierno con vocación reformista. Es de esperar, igualmente, que la movilización social y las corrientes políticas democráticas se fortalezcan y entremos de manera sostenida en una etapa de reformismo democratizador.

No hay garantías de que esto ocurra. Inquieta la crisis y la deslegitimación de los partidos, la división y debilidad de los sectores democráticos y la fuerza de los sectores retardatarios, potenciada por la manipulación de los sentimientos, el recurso

a la mentira y la creación artificial de amenazas.

Preocupa el fortalecimiento de la derecha en otras latitudes, en particular los mensajes de intolerancia que cobran inusitada fuerza y amenazan con revertir avances significativos en materia liberalización de valores, reconocimiento positivo de las diferencias y asimilación de la diversidad.

Los meses que vienen pondrán a prueba la capacidad de los sectores sociales y los partidos democráticos para ganar la legitimidad necesaria que impida que se frustre la coyuntura de oportunidad de avanzar en la construcción de paz y democracia.

*Las recientes
movilizaciones
pusieron de presente la
incapacidad del gobierno,
y en cierta forma de la
institucionalidad estatal,
para responder con
políticas efectivas a las
demandas de la población*

TRUMP Y EL OCASO DE LA HEGEMONÍA ESTADOUNIDENSE

BEETHOVEN HERRERA VALENCIA
DOCTOR EN ECONOMÍA
PROFESOR EMÉRITO
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

La llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos ha producido gran commoción por las políticas anunciadas y adoptadas. Aunque tuvo que retroceder en su intento de dar tratamiento similar a Taiwan como a China; de trasladar la embajada en Israel desde Tel Aviv a Jerusalén, y, pese a que encuentra dificultades para avanzar en la construcción del muro en la frontera con México y a modificar el sistema de salud establecido por Obama que brinda seguro universal de salud a la población, sí ha concretado su amenaza de retirar a su país del Acuerdo de París sobre el cambio climático después de haber autorizado la reactivación del proyecto oleoducto desde Canadá, cuya construcción había sido bloqueada por Obama por el anunciado daño ambiental que causaría, incluso en zonas de reserva indígenas.

La avalancha de críticas por la posible injerencia de Rusia en el proceso electoral, las investigaciones acerca de las presiones al FBI para que no avanzara en las investigaciones a ese respecto y las críticas por filtraciones de seguridad hacen prever que la inestabilidad de ese gobierno puede conducir a un proceso de destitución, y, si ello no prospera, es seguro que el desgaste de ese gobierno afectará con seguridad su gobernabilidad.

El retiro del Tratado de Asociación Transpacífico, la renegociación del Tratado Norteamericano de Libre Comercio y la confrontación con los aliados europeos acerca del financiamiento de la seguridad y la defensa mutua han abierto severas brechas en el bloque de aliados que nació tras la Segunda Guerra Mundial.

Por todo ello estamos asistiendo a una recomposición geopolítica de impredecibles consecuencias, pero con toda seguridad serán China, los países emergentes y las organizaciones de la sociedad civil quienes ocuparán los espacios que el liderazgo estadounidense está abandonando por una visión restringida e interesada exclusivamente en los negocios (carbón, petróleo, farmacéuticas) de sus empresas transnacionales. Y no cabe duda que tras bambalinas los banqueros impulsarán la eliminación de la ley Dodd-Frank, ya paralizada por Trump, para saltarse los controles establecidos tras la crisis hipotecaria de 2008 y dejar manos libres para los abusos de los bancos.

¡Sombrío panorama futuro....!

Trump creó su volcán

No hay día que no traiga la noticia de un nuevo frente de controversia sobre la gestión del presidente Trump y, al cumplir 100 días de gobierno, en la rueda de prensa con el Presidente Santos, en vísperas de su primer viaje al exterior, tuvo que recurrir al artificio de decir “*next question*” para eludir la respuesta a gravísimos cuestionamientos, que en vez de aclararse parecen cada vez más turbios.

Trump ha propuesto eliminar las ruedas de prensa argumentando que, al difundir por comunicados las posiciones oficiales, se hacen más precisas las informaciones y se evita que los funcionarios, por su excesiva carga de trabajo, caigan en contradicciones. Cabe recordar que desde la campaña ha acusado a la prensa de publicar falsedades y



decidió comunicarse por tweets. Así superó la oposición de los mayores cincuenta diarios que optaron por Hillary. Pero la caída en su favorabilidad comienza a preocupar a líderes republicanos y hay analistas que no dudan en comparar la destitución del Director del FBI, James Comey, con la destitución del fiscal Archibald Cox por parte de Nixon cuando investigaba la infiltración presidencial a la convención demócrata en Watergate.

¡Y Nixon tuvo que renunciar!

Frente a la propuesta de suspender las ruedas diarias de prensa, la Asociación de corresponsales ante la Casa Blanca respondió de inmediato condenando la iniciativa y expresando la importancia de las mismas pues “proveen oportunidades sustantivas y simbólicas a los periodistas para poner cuestiones a los voceros al mas alto nivel del gobierno”. Según dijo Jeff Nasin, presidente de la Asociación, “eliminar las ruedas de prensa puede reducir la rendición de cuentas, la transparencia y la oportunidad para los americanos de ver que en el sistema de Estados Unidos ninguna figura política está exenta de ser cuestionada”. Sean Spicer, secretario de prensa, respondió a los periodistas diciendo que por la presión de largas horas de trabajo los periodistas pueden estar buscando errores o contradicciones en las declaraciones.

Los portavoces del gobierno argumentaron que la decisión de despedir a Comey obedeció a insatisfacción por la forma en que condujo una investigación sobre los correos electrónicos de la exsecretaria del Estado Hillary Clinton. Sin embargo, Comey también conducía una investigación sobre presunta colusión entre autoridades rusas y Trump para denigrar a Clinton e incidir en las elecciones. En la audiencia ante el Legislativo Comey se negó en varias ocasiones a confirmar si adelantaba una investigación contra el presidente y antes bien pidió recursos para ampliar las indagaciones sobre la influencia rusa; y había emitido órdenes judiciales para forzar la entrega de documentos en poder de miembros o personas cercanas a la campaña. Trump reconoció que le preguntó a Comey si estaba siendo investigado por el FBI, pero, al pedido de ‘lealtad’ que el presidente le hizo, Comey sólo le ofreció ‘honestidad’.

Aunque el vicepresidente, Mike Pence, defendió la decisión presidencial afirmando que “El Presidente Trump tomó la decisión correcta en el momento correcto al aceptar la recomendación del Fiscal General y su adjunto”, la creencia generalizada es que se trata de bloquear la indagación.

El problema es que inicialmente la Casa Blanca afirmó haber despedido a Comey por recomendación del Vicefiscal Rosenstein, pero luego de que este amenazara con renunciar si seguían utilizando su carta como justificación para destituir a Comey, la Casa Blanca cambió su versión para tratar de justificar la salida de Comey.



La pregunta que irritó a Trump en la rueda de prensa con Santos fue acerca de si el presidente había pedido a Comey abstenerse de investigar a Michel Flynn, asesor presidencial, a quien se le probó que durante la campaña mantuvo contactos con Rusia, los cuales había negado. Ello obligó a Trump a exigirle la renuncia frente a la oleada de críticas de políticos y periodistas por este perjurio. Y en su intemperancia Trump lanzó una amenaza: "Mas le vale a Comey que no haya cintas de nuestras conversaciones antes de que él empiece a hacer filtraciones a la prensa "sugiriendo que tiene grabaciones de esas conversaciones y que podría utilizarlas, pero sus asistentes no confirmaron ni negaron su existencia de las cintas. Así comenzó Nixon...

El paro de los taxistas de Nueva York (casi todos inmigrantes) hasta tanto se permitiera el ingreso al país de viajeros que arribaban desde los países incluidos en la prohibición de Trump y que tienen su residencia en regla, expresa la extensión del rechazo a las políticas del magnate inmobiliario. Si a ello se suman las críticas al uso de bienes federales por parte de su hijo para viajar con escoltas en viajes privados, o al yerno de Trump por las relaciones económicas y políticas con los rusos, no cabe duda que la marea crece!

Elaine Kamarak, de Brookings Institute, ha declarado que "o Trump es culpable y está tratando desesperadamente de descarrilar la investigación o acaba de cometer un error monumental. Si en realidad es inocente, sus acciones lo hacen ver culpable y al actuar bajo impulso muestra su poco conocimiento de la historia y su falta de respeto frente a las instituciones. ¿Y si es culpable? Bueno, ya todos sabemos a dónde conduce" (El Tiempo 14-05-17).

Nafta a cirugía

Estados Unidos ha declarado prioritario revisar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pues desde la campaña Trump reiteró que dicho acuerdo había estimulado el traslado de empresas a México, buscando aprovechar la mano de obra más barata. Tras ser confirmado, el nuevo Secretario de Comercio de Estados Unidos, Wilbur Ross, ha declarado que dicho tratado solo ha servido para que su país pierda inversiones y empleos; y que asumirá posiciones agresivas, argumentando que hay que solidificar primero las relaciones con los vecinos. (Portafolio 6/3/17).

Entre los temas que serán motivo de reforma están las normas de origen que definen los componentes externos a la región que pueden incorporar los productos comercializados entre los socios, además de revisar la estabilización cambiaria entre dólar y peso, y las diferencias salariales entre los dos países. Esto último será complejo pues los

salarios obedecen a variables económicas y legales de cada país, y no existe experiencia de armonización salarial entre países. México utilizó el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria en los años 90 con paridad fija y ello represó el ajuste necesario cuando hay inflación. La caída de esa paridad en el año 94 sumió al país en una severa crisis.

Una de las justificaciones de la negociación del tratado era que si México dinamizaba su desarrollo, impulsado por el Nafta, la migración hacia el norte se reduciría. Ello no ha ocurrido, pues entre 1994 y 2000 la emigración aumentó 79%. Las autoridades mexicanas han asumido la posibilidad de revisión del tratado sin dramatismo, argumentando que las normas que la OMC ha aprobado después de la entrada en vigencia del Nafta, establecen un marco de referencia para cualquier negociación que en todo caso nivele un poco el campo, y quizás por ello algunos asesores de Trump han hablado de retirar a su país de la OMC. Reagan retiró a Estados Unidos de la Unesco argumentando que estaba sesgada en contra de su país.

Mientras Trump muestra el déficit comercial de US\$60 mil millones con México como la causa para la renegociación, analistas independientes sostienen que esa versión de México-ganador no es tan exacta. Como ha mostrado Mark Weisbrod, por su ingreso per cápita México se ubica en la posición 15 entre 20 países del continente, la tasa de pobreza se ubica en 55.1% en 2014 frente al 52.4% en 1994, en tanto que los salarios reales solo han aumentado 4.1% en 21 años. Respecto de la inversión extranjera, cabe destacar que el 80% de la banca en México es propiedad extranjera; y, si la ratificación del Nafta se defendió argumentando que un tratado haría irreversibles las reformas adoptadas, iahora ellas van a ser modificadas!.(The Huffington Post.México 28 -02-17).

Por su parte, Dani Rodrik ha advertido que la pérdida de empleos manufactureros en Estados Unidos no puede atribuirse directamente al Nafta, pues el cambio tecnológico ha tenido indudable impacto y ha recordado que el estudio del Instituto de Economía Internacional que sirvió de justificación a la negociación del Nafta aseguraba que dicho acuerdo generaría un incremento neto de empleos en Estados Unidos, pero dicho estudio ha sido retirado del sitio web; en tanto que se calcula que el impacto del Tratado en el bienestar en Estados Unidos sólo llega hasta 0,08%, atribuible a los términos de intercambio, mientras se duplicaban las importaciones desde México. En cambio se habla poco del hecho de que el Nafta estableció que las demandas de las empresas contra los gobiernos se han fallado mayormente contra estos últimos.

John McLaren y Shushanik Hakobyan sostienen que el impacto en los salarios en Estados Unidos ha sido de lento crecimiento para trabajadores manuales, no tuvo efecto para trabajadores con formación universitaria y mejoró el salario de los ejecutivos. Los trabajadores que abandonaron la secundaria tuvieron una pérdida de 17% en sus salarios; las ramas en donde los salarios se vieron afectados fueron las industrias manufactureras de vieja línea como prendas de vestir, textiles, calzado y productos de arcilla como ladrillo y tejas. Y respecto de las regiones menos afectadas mencionan a Virginia del Norte, Washington y Maryland.(citado por Rodrik).

A nivel mundial se está produciendo una rápida convergencia en los niveles de desarrollo por el ascenso de China, India y otros países del Pacífico, de África subsahariana y algunos países de América Latina, dinamizados por la bonanza de los *commodities*, ahora en caída. Para explicarlo, Rodrik y sus colegas Xinshen Diao y Margareth McMullan sostienen que el crecimiento de esos países está explicado más por el aumento de la productividad que por los cambios estructurales que adoptaron, no solo por el comercio. Estos autores muestran que en África el cambio estructural ha sido dinamizador del desarrollo en Etiopía, Malawi, Senegal y Tanzania. Pero en esos países la productividad agrícola ha tenido crecimiento negativo¹.

La nueva administración estadounidense no alcanza a comprender la complejidad global del proceso económico mundial, los impactos del cambio técnico, ni la evolución de la productividad de los diversos actores económicos. De modo que, aún si se modifica el Nafta, las tendencias profundas de reordenamiento económico mundial seguirán su curso.

¹ http://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/recent_growth_boom_in_ldcs.pdf.

¿China teme a Estados Unidos?

No obstante las críticas de muchos mandatarios a Trump, China se mantuvo impasible, pese a que durante la campaña el candidato republicano la había acusado desde piratería informática hasta atribuirle la ‘invención’ del cambio climático, manipulación cambiaria y copia de inventos.

La incertidumbre generada por los anuncios de Trump y las presiones para repatriar sus ganancias han acelerado la salida de capitales desde China al exterior, hasta por US\$725.000 millones, US\$50.000 millones por encima del monto de 2016, reduciendo las reservas de divisas chinas en US\$320.000 millones y causando una devaluación del yuan del 6.5%. (Portafolio 3 de febrero de 2017).

Actualmente los extranjeros no pueden tener mayoría en las empresas de seguros de China y las compañías *Citic Securities* y *China Life Insurance*, han crecido desde su ingreso a la OMC. La posibilidad de permitir la propiedad mayoritaria extranjera se discutió bajo Obama en las conversaciones sobre un tratado bilateral de inversiones, sobre el cual Trump no se ha pronunciado. Mientras Estados Unidos espera que China reduzca sus aranceles del 25% sobre las importaciones de automóviles, Beijing reclama mayor protección para sus inversiones, las cuales se triplicaron el año pasado hasta más de 45.000 millones de dólares, y que Washington relaje las restricciones para la venta de productos de alta tecnología.

Estiman los chinos que si Trump impusiera aranceles a productos chinos, su región sur es tan eficiente en ingeniería, producción y transporte de electrónicos que podría superar a sus rivales estadounidenses. Pero les preocupa la competencia darwiniana global, pues por el alza de los sueldos muchas fábricas de ropa y juguetes se han trasladado a otros países o han reemplazado empleados por robots. Occidente parece no valorar que el trabajo de China es de alta calidad, pues si bien tienen una fuerza laboral barata, disciplinada, se diferencia de otros países donde el salario es más bajo como Bangladesh, Vietnam y Camboya, por el nivel chino de formación y disciplina, y los salarios no suben rápidamente por la gran reserva de mano de obra disponible.

El portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores chino, Lu Kang, ha expresado que “un 40% del superávit comercial de China con EE.UU es creado por compañías estadounidenses en territorio chino (Portafolio 31/03/17), que fueron delocalizadas al país asiático buscando beneficiarse de los bajos salarios, las exenciones fiscales y la tolerancia ambiental. Y agregó que “el comercio bilateral ha generado 2.6 millones de puestos de trabajo en Estados Unidos y los dos países son altamente complementarios” (ibid).

Hay consenso en que la baja inflación registrada por Estados Unidos tiene en gran medida su explicación en la provisión de productos baratos provenientes de China. Al mismo tiempo, el gigante asiático se ha convertido en el principal tenedor de bonos del tesoro americano (más de 3 trillones de dólares), permitiendo a Estados Unidos reducir impuestos al tiempo que lanza acciones militares en Afganistán, Irak y Siria. Y es indudable que habría un impacto catastrófico en la hegemonía del dólar como divisa dominante ante una eventual decisión china de vender los bonos americanos en su poder.

Recién elegido, Trump sostuvo una conversación telefónica con la presidenta de Taiwán, pero, después del reclamo del presidente de China, dió marcha atrás y advirtió que respetará el principio de ‘una sola China’, pues China mantiene como condición para tener relaciones diplomáticas, el reconocimiento por parte de sus socios, de que “existe una sola China y Taiwán es una provincia rebelde”.

El presidente de Estados Unidos y Xi Jinping, su homólogo chino, decidieron en su primer encuentro en Florida acelerar las negociaciones comerciales para producir resultados dentro de 100 días. Para evitar una guerra comercial Xi ofreció a Trump perspectivas puntuales de victoria rápida, ofreciendo terminar la prohibición de importación de carne estadounidense (en vigor desde 2003) y comprar más granos y otros productos agrícolas

para reducir el superávit comercial anual de bienes de 347.000 millones de dólares. Además, ofreció mejorar el acceso al sistema financiero, en tanto que Estados Unidos exigió a China influir para detener el programa nuclear norcoreano².

El escudo antimisiles estadounidense ya está operando en Seomju (Corea del Sur) pese a los reclamos de China en el sentido de que altera el equilibrio regional. El sistema conocido como Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) ha alcanzado la capacidad inicial de interceptación de misiles de corto y mediano alcance en su etapa final de vuelo, y espera incorporar componentes adicionales. Trump se ha abstenido de declarar a China como país que manipula su moneda, tal como lo había prometido en la campaña, lo que permitiría imponerle restricciones comerciales con la esperanza de que el gigante asiático use su influencia para detener el programa balístico norcoreano.

Tras la visita del presidente chino Xi a su mansión en Florida, Trump escribió que había sido “enorme”, antes de añadir una advertencia: “Pero sólo el tiempo dirá sobre el comercio”.

China: La nueva ruta de la seda

La primera proyección de China hacia el oeste ocurrió en el siglo II AC durante la dinastía Han, cuando el imperio chino desarrolló la ruta de la seda para el comercio con Asia Central y el Mediterráneo, pero la caída del imperio mongol y el aumento del comercio marítimo europeo la tornaron obsoleta. En el siglo XV, las expediciones marítimas del almirante Zheng He conectaron la dinastía Ming de China con los estados del litoral del Océano Índico, pero tras tres décadas se retiró la flota de Zheng y dedicaron su atención a los vecinos de China al este y al sur.

Desde 2013 China ha lanzado un ambicioso plan para conectar economías a través de Eurasia y África oriental mediante inversiones en infraestructura conocidas como el *Belt and Road Initiative (B&R)* que pretende apoyar a países asiáticos que carecen de capacidad para llevar a cabo grandes proyectos de infraestructura, conectándolos a través de una red de aeropuertos, puertos de aguas profundas, redes de fibra óptica, carreteras, ferrocarriles, oleoductos y gasoductos. El plan trata de revertir la desaceleración económica que vive el gigante asiático y pretende mediante la construcción de esa infraestructura generar nuevos mercados para las empresas chinas e impulsar la recuperación de sus bancos y empresas que enfrentan dificultades.

Este plan busca entonces rediseñar Eurasia como nuevo centro de poder y de estabilidad regional y se extenderá desde el Pacífico hasta el corazón de Europa; incluirá \$ 4 billones de dólares en inversiones durante las próximas tres décadas y vinculará a países que representan el 70 por ciento de las reservas de energía del mundo.

¡El primer tren chino de carga ya llegó a España atravesando Asia y Europa!

El plan tiene dos partes fundamentales: la primera es una serie de corredores económicos terrestres que China ha denominado ‘corredor económico de la ruta de la seda’; la segunda es la ‘Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI’, que atravesará el Mar de China del Sur, el Océano Índico y el Mar Mediterráneo. El primero conectará el noreste de China a Mongolia (rica en energía) y Siberia por medio de una red ferroviaria moderna; el corredor económico entre China y Pakistán, conectará la región occidental china de Xinjiang con el puerto de aguas profundas paquistaní de Gwadar, en el Mar Arábigo. Los costos del proyecto, han sido asumidos por las empresas chinas de construcción e ingeniería, respaldadas por el gobierno chino y la financiación se hace a través del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), el Fondo de ruta de la seda y el Banco de los BRICS.

Aunque algunos críticos temen que no todos los proyectos logren ejecutarse y creen que se trata de una estrategia pacífica de expansión de China y de fortalecimiento de su presencia en el comercio mundial, no cabe duda que estos proyectos serán la hoja de ruta de la política económica de China en el futuro próximo.

² China prestó a América Latina US\$21.200 millones en 2016 (a Brasil, Venezuela y Ecuador, con énfasis en infraestructura y energía) frente a US\$24.600 en 2015, en tanto que el Banco Mundial prestó US\$8200 y el BID prestó US\$11.600 a la misma región.

Independientemente de que todos los proyectos logren concluirse, las inversiones y las obras ya han comenzado y sorprende la subestimación que hay desde occidente y, en particular, en Estados Unidos. Cabe recordar que cuando países europeos (Alemania, Reino Unido, Italia y Francia) aceptaron participar en la fundación del BAI, Washington expresó su oposición, la cual fue desestimada por dichos países, los cuales parecen asumir como inevitable la presencia económica de China en Europa. Esta postura pasiva y agresiva por parte de Estados Unidos hacia la estrategia china es desde todo punto de vista insuficiente, pues se automargina de un proceso que rediseñará sin duda el espacio económico de Asia y Europa; y hay quienes creen que Estados Unidos debería promover la participación de sus empresas en dichos proyectos.

La coincidencia de los candidatos en la elección presidencial en Estados Unidos en oponerse a la ratificación del Tratado Transpacífico de Asociación (TPP por sus siglas en inglés) ha dejado el campo abierto para que China impulse su propia iniciativa en Asia, excluyendo a Estados Unidos. Las amenazas del presidente Trump de enfrentar a China en el campo comercial permiten prever un escenario de confrontación de indudable impacto geopolítico, lo cual podría ir contra Estados Unidos, si se observa que Rodrigo Duterte presidente de Filipinas, su aliado tradicional en la región, ha dado pasos claros de distanciamiento de Estados Unidos y acercamiento a China, incluso a pesar del fallo del Tribunal de Arbitraje a favor de Filipinas en la demanda contra China por sus acciones en el Mar del sur de China.

En ese proceso de reacomodamiento hay que señalar la preocupación de Rusia por el acercamiento de China a estados exsoviéticos. India reconoce la importancia de las obras iniciadas por China pero le preocupan las estrechas relaciones de esta última con Pakistán y con naciones vecinas a India, como Bangladesh, Maldivas y Sri Lanka. Y en el Oriente Medio, los estados del Golfo pondrán resistencia al papel que pudiese llegar a tener Irán como paso terrestre obligado entre Asia Central y Europa. Un rediseño de la economía de Asia y Europa ha comenzado y Occidente parece no darse cuenta.

China, ocupando espacios libres

Inmediatamente después de que el presidente Trump cesara la implementación en su país del Acuerdo de París sobre cambio climático, China anunció, en asocio con la Unión Europea, que se mantiene en dicho acuerdo. Trump pretendió justificar su decisión con el argumento de que “el tratado es una redistribución masiva de la riqueza estadounidense hacia otros países”, y de inmediato cesó el compromiso de aportar el 23% de los costos del acuerdo, establecido en compensación por los severos impactos de los dos siglos de capitalismo estadounidense sin cuidado ambiental.

A las pocas horas de posesionarse, Trump levantó la suspensión que hizo Obama del oleoducto que desde Canadá cruzaría los Estados Unidos, incluso por tierras indígenas. Es notable que, pese a que China ha tenido un proceso altamente contaminante, el Primer Ministro Li Keqian afirmó en Berlín que “China seguirá implementando las promesas del Acuerdo de París”. La diversa posición de las dos potencias ha llevado a Michael Brune, director ejecutivo de Sierra Club, a declarar que “esta es una decisión que cederá el rol internacional de Estados Unidos a China y la India, que se beneficiarán bastante de aprovechar la creciente economía de energías limpias mientras Trump busca llevar a nuestro país al siglo XIX”.

Similar situación se había presentado cuando Trump recién posesionado decidió retirar a su país del Acuerdo de Asociación Transpacífico negociado por Obama como escenario para limitar a la influencia de China en Asia; de inmediato, el Primer Ministro de Australia, Malcolm Turnbull, dijo que el Tratado debe continuar y que cabía la posibilidad de entrada de otros países como China e Indonesia.

Resulta paradójico que después de un siglo de apología del libre comercio por parte de Estados Unidos -por cierto, acompañado de la aplicación unilateral de medidas proteccionistas- Trump haya centrado su campaña en los ataques al impacto del comercio con China y México en los empleos estadounidenses. Y que, por contraste, el



Secretario General del Partido Comunista de China, Xi Jinping, haya defendido la importancia del comercio en el Foro Económico Mundial al declarar que “Nos guste o no, la economía global es el gran océano del que no podemos escapar. Cualquier intento de cortar el flujo de capital, tecnología, productos, industrias y personas entre economías y canalizar las aguas del océano hacia lagos aislados simplemente no es posible”. Todo indica que la rueda de la economía global seguirá su curso aún sin el liderazgo de Estados Unidos, si decide sustraerse de ese proceso. Un ejemplo palpable de la ocupación de los espacios que van quedando libres es la Nueva Ruta de la Seda, propuesta desde 2013.

Precisamente, mientras Trump visitaba la dictadura de Arabia Saudita y anunciaba a los líderes europeos que Estados Unidos no asumirá en adelante el costo de la defensa mutua, como operaba desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, China realizaba el 14 y 15 de Mayo en Beijing la conferencia de 29 países, con Rusia y Gran Bretaña presentes, para presentar esa iniciativa de construcción de infraestructura. Se trata de consolidar 56 zonas de cooperación económica y comercial con inversiones por US\$900 mil millones, incluyendo gasoductos y puertos marítimos en Pakistán, ferrocarriles que comunicarán a China con Londres e Irán (puerta del Medio Oriente), y puentes en Bangladesh. Todo ello creará un Nuevo escenario mundial bajo liderazgo chino.

Se estima que los países asiáticos necesitarán 800 mil millones para ejecutar sus proyectos y hasta ahora son las empresas chinas las más comprometidas con esos proyectos de ingeniería, dejando de lado a las empresas estadounidenses; pues, aún si están interesadas, su gobierno no es favorable a esta iniciativa. El programa, conocido como *Bel and Road Initiative* será financiado por el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB), el Fondo para la Ruta de la seda, y el Banco de los BRICS creado por China junto con Rusia, India y Suráfrica, como financiadores alternos al FMI y al Banco Mundial.

La consigna “Hacer a América Grande de nuevo”, que inspiró la campaña electoral de Trump, prometió recuperar los empleos a través del proteccionismo; pero el retiro de los espacios mundiales, sobre todo en regiones geopolíticamente muy sensibles, como Asia y Europa, pone en cuestión la hegemonía estadounidense del futuro. Resulta claro que los espacios que Trump cede, son ocupados de inmediato por China, recogiendo las banderas que Estados Unidos impulsaba en el pasado, atrayendo a antiguos aliados norteamericanos en Asia, África y Europa, y creando un sistema institucional lejano el control de Washington.



En agosto comenzará la renegociación del Nafta, pues después de anunciar que derogaría dicho tratado, la reacción de las empresas norteamericanas beneficiarias del acuerdo logró reducir la estrategia a sólo introducirle cambios. Resulta notable que los asesores de Trump no logren percibir que están cediendo espacios a potencias emergentes. Además, la situación de crisis de gobernabilidad derivada de las investigaciones por infiltración rusa en la campaña electoral tienen al gobierno a la defensiva. Y, mientras Estados Unidos clama por elevar el techo de la deuda y está ad portas de un “apagón fiscal”, los chinos nadan en recursos...

Trump, ¡regresan los Ninjas!

Pese a las críticas que Trump hizo a Wall Street, suspendió la aplicación de la Ley Dood-Frank promulgada para prevenir la repetición de la crisis hipotecaria derivada de las hipotecas otorgadas a deudores sin ingresos, sin trabajo y sin activos (NINJAS por su acrónimo en inglés). Dicha ley creó la agencia de protección al consumidor, impuso a los bancos la obligación de fortalecer su capital y demostrar anualmente su capacidad de afrontar una crisis financiera. Adicionalmente, obligó a los bancos restringir su endeudamiento para hacer inversiones de alto riesgo y prohibió destinar fondos públicos para rescatar los bancos. Aunque los banqueros sostienen que la ley les ha generado costos de US\$55 mil millones en 8 años, la suma autorizada por el congreso para el rescate de los bancos a George W Bush fue de US\$700 mil millones, y a Obama fue de 800 mil millones.

Según explicó Gary Cohn, director del Consejo Nacional Económico de la Casa Blanca y exdirector de Goldman Sachs “la eliminación de las reglamentaciones no tiene nada que ver con JP Morgan, City Group y Bank of America. Los bancos deben poder estar en condiciones de fijar precios más eficientemente y, en consecuencia, mejores para los consumidores”, dijo en entrevista a Wall Street Journal. La asociación estadounidense de bancos (ABA) expresó su complacencia por la medida de Trump y llamó a “realizar un examen atento y prudente de la ley Dood-Frank que permita al sector bancario liberar su poder” (ibid).

Trump canceló la disposición que iba a entrar en vigencia en abril, que establecía la obligación de los asesores financieros de dar mejor información a los clientes y, en cambio, redujo el poder de la oficina de protección al consumidor de productos financieros, reemplazó a Daniel Tarullo como jefe de supervisión de la Reserva Federal, suavizó los test de resistencia de los bancos (que son más exigentes que los europeos), flexibilizó la regla Volcker, que restringe a los bancos hacer operaciones de mercado no autorizadas por los clientes, y redujo los requisitos

adicionales de capital para las 19 mayores instituciones financieras: estas medidas permitirán a los bancos obtener US\$100 mil millones en ganancias adicionales en lo que resta del año.

Cabe advertir que seis de los altos funcionarios de la administración Trump proceden de Goldman Sachs, entre ellos Steven Mnuchin, candidato a secretario del tesoro, Gary Cohn, jefe del equipo de asesores económicos, y su máximo asesor político, Steve Bannon. La euforia que estas medidas han generado en el mundo financiero explica el alza del índice Dow Jones financiero que ha aumentado 11.5% desde noviembre, en tanto que el Dow Jones para todos los sectores ha aumentado 8.6%. Las medidas financieras de Trump, unidas a sus anuncios de inversión en la infraestructura y reducción de impuestos a las empresas explican que el Dow Jones haya alcanzado por primera vez en su historia los 20.000 puntos en tanto que el Nasdaq Composite ha aumentado 8% y el S&P500 6% desde noviembre. Así mismo, desde la asunción de Trump los fondos de inversión han retirado más de US\$5 mil millones desde los países emergentes hacia Estados Unidos, atraídos por sus decisiones. En la misma dirección Patrick McHenry vicepresidente del Comité de servicios financieros del Senado, exigió a la presidenta de la Reserva Federal Janet Yellen retirarse de toda negociación de reglamentaciones que estén en curso, como el Comité de Basilea que agrupa a los bancos centrales.

Para evitar la repetición de eventos como la Gran Depresión se promulgó en 1931 la ley Glass-Steagall que prohibía a los bancos comerciales usar el dinero de sus ahorradores para realizar actividades de banca de inversión como lo hizo Jaime Michelsen Uribe en 1982 e Interbolsa más recientemente en Colombia. Pero, la administración Clinton, mal asesorada por Lawrence Summers, derogó dicha ley y abrió las puertas a los abusos que condujeron a la crisis hipotecaria de 2008.

La reacción a las medidas de Trump ya ha comenzado pues existe el temor de que se repitan los abusos bancarios. Como expresó Mario Draghi, presidente del Banco Central europeo, “la idea de volver a las condiciones en vigor antes de la crisis es algo muy inquietante”; Andreas Dombret, miembro del directorio del Bundesbank, considera que tocar las reformas que se establecieron para evitar nuevas crisis “sería un gran error, aunque a veces complique la vida de los banqueros... es importante que la legislación que se puso en pié tras la crisis no se desmonte. Si no, volverá el riesgo de una nueva crisis financiera” (Portafolio 8/02/17). Aunque los republicanos controlan ambas Cámaras del Congreso, derogar la ley Dodd-Frank requiere 60 votos en el Senado, de los cuales no dispone el Partido republicano, mientras el partido demócrata ha cerrado filas en defensa la ley. Pero a Trump le ha bastado suspender las medidas que la reglamentan para anular su aplicación.

Los analistas confiaban en que, una vez posesionado, Trump moderaría sus posiciones y no aplicaría las propuestas radicales planteadas en la campaña. Ahora resulta que no sólo ha tomado las medidas anunciadas sobre inmigración y libre comercio, sino que ha avanzado medidas económicas altamente riesgosas, las cuales han merecido menos atención de los analistas.

Trumpnomics: ¿corporativismo fascista?

La afirmación acerca de la proximidad de las propuestas económicas de Trump con las que inspiraron al fascismo de los años 30 podía parecer muy arriesgada, pero proveniendo de Edmund Phelps obliga a ser tomada con seriedad. El Nobel de Economía sostiene que “en Estados Unidos actualmente está en marcha un desplazamiento político interno que lleva del cosmopolitismo al nacionalismo y de las élites metropolitanas izquierdistas a las populistas rurales de derecha. La ideología económica imperante también está desplazándose desde un corporativismo regulador distributivo a algo parecido al viejo corporativismo cosmopolita” y lo atribuye al hecho de que “el crecimiento de la productividad total de los factores ha sido lento desde la década de 1970 y el auge de internet -1996 a 2004- fue una sola fugaz desviación de dicha tendencia”. (El Tiempo 20/03/17).

En su libro *Mass flourishing how grassroots innovation created jobs, Challenge and change*, publicado en 2013, Phelps mostró que la innovación estadounidense comenzó a disminuir en 1960 dando paso a una ideología

corporativista opuesta al individualismo que dinamizó al capitalismo en sus orígenes; de modo que, aunque se mantiene la propiedad privada, el gobierno ejerce el control sobre gran parte del sector privado a través de aprobaciones necesarias para ejercer la actividad empresarial.

Trump no menciona la innovación y en cambio podría socavarla. Una clara expresión del enfoque considerado erróneo por Phelps es que, en lugar de culpar a la pérdida de innovación por la difícil situación en la que se encuentran los estadounidenses, Trump culpa al comercio. Por el contrario, Phelps considera que “la principal causa de esta situación no es el comercio sino la innovación perdida”.(ibid).

A juicio de Phelps, el presidente considera que al intimidar a empresas como Ford y Carrier y ayudar a otras como Google, impulsaría la producción y el empleo, pero esto significaría la expansión de la política corporativista como en las economías fascistas de la década de 1930. Si este comportamiento persiste, considera Phelps, habrá más interferencias en el sector empresarial para proteger a los participantes ya establecidos y bloquear a los recién llegados. Esto obstruirá las arterias de la economía y lo más probable es que se evite mucha más innovación de la que se estimule entre quienes ya están establecidos” (Ibid). Lo más grave es que esta añeja política económica corporativista se aplica con un enfoque autoritario que llama a desencadenar nuevas guerras, privilegia a los poderosos, recurre a cualquier práctica política sin importar su legitimidad e incluso no se detiene para utilizar las mentiras, ahora denominadas *postverdad*.

Respecto de las limitaciones a la migración, si se restringiera la libertad de movimiento del personal talentoso en tecnología, la innovación quedaría paralizada. En Silicon Valley, cuya principal actividad económica es la industria tecnológica, viven en amalgama innovadores de diversas nacionalidades. Por ello Google y Apple, que tienen cientos de trabajadores afectados por el decreto de Trump, anunciaron que proporcionarán ayuda legal a técnicos inmigrantes para que permanezcan en sus instalaciones. Como expresó un ejecutivo de Apple “...les he dejado claro que Apple cree profundamente en la importancia de la inmigración tanto para nuestra compañía como para el futuro de nuestra nación... Apple no existiría sin inmigración, déjenos prosperar e innovar por nosotros mismos de la forma en que lo hacemos”.

Google, además, anunció cuatro millones de dólares para cuatro organizaciones dedicadas a la ayuda a inmigrantes y refugiados, y Mark Zuckerberg y su esposa, Priscilla Chan, (hija de refugiados vietnamitas de origen chino), ha declarado que, a pesar de ser partidario de “mantener el país seguro, el control debe concentrarse en las personas que representan una amenaza y se deben mantener las puertas abiertas a los refugiados y a aquellas personas que necesitan ayuda.

Además de forzar la renegociación del Nafta, Trump anuncia la posibilidad de restringir las importaciones desde México y otros países a través de un Impuesto de Ajuste en Frontera (*Border Adjustment Tax –BAT-*) el cual gravaría directamente las utilidades de las empresas que importan productos, afectando no sólo a México sino a todos los países que pretendan vender en este mercado.

Es mi opinió pensar en un impuesto a los bienes procedentes de México sin tomar en cuenta que la mayor parte de componentes de esos bienes son justamente insumos importados desde Estados Unidos para ser ensamblados por empresas estadounidenses en las maquiladoras al sur de la frontera. De modo que ese gravamen se trasladaría en mayores precios para el consumidor en el mercado estadounidense y ya se habla de un proyecto de ley en México que prohibiría comprar maíz estadounidense y reemplazarlo por maíz de Brasil y de Argentina. Tratándose de que México es el mayor comprador de grano de Estados Unidos, cabe suponer el costo político que esta situación generaría para el gobierno de Trump.

Según el Secretario de Comercio estadounidense Wilbur Ross, el déficit comercial también es una amenaza a la seguridad de Estados Unidos y esa confrontación lleva años. Su discurso tiene el acento bélico tan del agrado del presidente Trump: “Durante décadas hemos estado en una guerra...por eso tenemos déficits...pero la diferencia ahora es que nuestras tropas están en las murallas”.

LOS DOS CAMINOS DE AMÉRICA LATINA FRENTE A TRUMP

LEANDRO MORGENDLF

DOCTOR EN HISTORIA

DOCENTE DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Introducción

La elección en Estados Unidos de un presidente abiertamente xenófobo, anti-obrero, misógino, negacionista del cambio climático, unilateralista y militarista supone un gran peligro no sólo para la mayoría de la población de ese país, sino también para toda Nuestra América. Sin embargo, la presencia del magnate en la Casa Blanca, con toda la incertidumbre global que genera, supone también una oportunidad para enfrentar ese desafío recuperando la senda de la coordinación y cooperación política regional, en función de retomar una integración latinoamericana que impugne no solamente la ofensiva neoliberal restauradora, sino que adquiera una perspectiva anti-imperialista con proyección anti-capitalista y socialista.

Si bien nuestro análisis es provvisorio y tiene un carácter exploratorio, en tanto Trump es presidente hace apenas cinco meses, ya es posible vislumbrar ciertas tendencias para caracterizar su gobierno. En primer lugar, Trump es más débil lo que muchos vaticinaron. Ganó ampliamente el colegio electoral, tiene mayoría en ambas cámaras, nombró al noveno juez –conservador- para completar la Corte, los republicanos tienen la mayoría de las gobernaciones, el magnate ostenta una amplia popularidad y su liderazgo trasvaza las estructuras políticas tradicionales.

Sin embargo, el pasado 8 de noviembre obtuvo 2,8 millones menos de votos, enfrentó amplísimas protestas desde que asumió; por segunda vez se paralizó en la justicia el decreto para prohibir entrada de ciudadanos de algunos países con mayoría musulmana (lo cual ocasionó masivas protestas en los aeropuertos); el reemplazo del ObamaCare por el TrumpCare fracasó en el congreso, y el *affaire Rusia* no cede: cayó su jefe de la NSA, Michael Flynn, se le pusieron limitaciones al fiscal general Jeff Sessions, su ex jefe de campaña está en la mira por sus vínculos con Moscú; James Comey, el jefe del FBI, quién había desestimado su acusación de que Obama lo espió y confirmó los avances en las investigaciones por intromisión rusa en la campaña, fue finalmente despedido, desatando un nuevo escándalo –debió comparecer en junio ante el Senado; y hasta su influyente yerno, Jared Kushner, está siendo investigado por haberse reunido en diciembre con el embajador ruso. Los encontronazos con líderes europeos en la primera gira internacional de Trump y el anuncio de la salida de Estados Unidos del Acuerdo de París provocaron aún más resistencias internas y externas (Lucita, 2017).

Tras un inicio en el que sobreactuó su impetuoso estilo para mostrarse como todopoderoso, Trump parece estar en las últimas semanas más acorralado. Ya no sólo hay una resistencia política, sino que la batalla se trasladó al campo judicial, se agudizó la pelea con los grandes medios de comunicación; en el Congreso empezaron a aparecer grietas dentro del *establishment* republicano y militar que lo apoya, y ya hay iniciativas para iniciar un juicio político, tanto por los vínculos con el gobierno ruso como por los negocios de su emporio, incompatibles con la presidencia.

En síntesis, esta situación vuelve relevante algo que muchos se plantearon aún antes de que asumiera Trump: ¿podrá completar su mandato? Esta caracterización introductoria es necesaria para contextualizar el tema central de este artículo sobre Trump y América Latina. Su elección, en noviembre de 2016, es expresión de la crisis de la hegemonía estadounidense y del creciente rechazo a la globalización neoliberal (o, como señaló Nancy Fraser, el



fin del “neoliberalismo progresista”). Los simultáneos frentes de conflicto que abrió en sus primeros meses en la Casa Blanca no hicieron sino ahondar la polarización que caracterizó a toda la campaña. No hay que descartar, entonces, la posibilidad de que avance un *impeachment*, para lo cual se requeriría el apoyo de un sector del Partido Republicano. Trump, mientras tanto, se recuesta en su base ultraconservadora –el 24 de febrero fue aclamado en la Conferencia de la Acción Política Conservadora, junto al influyente Steve Bannon–, y en Wall Street, no sólo porque colocó a un ex *Goldman Sachs* como Secretario del Tesoro, sino por las desregulaciones, las rebajas de impuestos a los ricos (del 35 al 15%) y la reactivación del proyecto de construcción de los oleoductos de *Keystone XL* y *Dakota Access*, tras meses de lucha de pueblos originarios y ambientalistas que se oponían.

En el plano de la política exterior, también hubo novedades y múltiples escándalos por el (des)trato a los mandatarios de México y Australia. Contra lo que muchos auguraban, Trump ya mostró que no va a ser aislacionista: nombró a diversos militares en su gabinete y aumentó 9% el presupuesto militar (54 mil millones de dólares), reivindicó a las Fuerzas Armadas cada vez que pudo, atacó a China vía *Twitter*, bombardeó Yemen el 29 de enero, impulsa el expansionismo de los asentamientos ilegales en territorio palestino, recibió al ultraderechista Netanyahu, quien pone en duda la solución de los dos Estados, amenazó a Irán y agredió a Venezuela incluyendo al vicepresidente de Maduro en la lista de promotores del narcotráfico y recibiendo en la Casa Blanca a la esposa de Leopoldo López, incluso antes que a cualquier mandatario regional. Más que reducir el intervencionismo a escala global, Trump pretende reimponer el unilateralismo, en detrimento del multilateralismo y de una conducción imperial más colegiada. Como sus antecesores, sigue pregonando el excepcionalísimo y la idea de que los estadounidenses son un pueblo elegido, diferentes al resto. Una muestra cabal de ello se produjo recientemente, cuando anunció, cumpliendo una promesa de campaña, que Estados Unidos no sería más parte del Acuerdo climático de París, que había fijado metas en la reducción de las emisiones de dióxido de carbono, siendo ese país, junto a China, los más contaminantes.

Promovió al inicio la distensión con Rusia para enfrentar a China. Menospreció a la Unión Europea y calificó a la OTAN como una alianza obsoleta, aunque luego el vice Pence en gira europea matizó estas consideraciones. Cuando participó en la cumbre de mandatarios de la OTAN, exigió a los demás países que aumentaran el presupuesto militar, generando rispideces con sus socios europeos. Su lema, *America First*, significaría que no está más dispuesto a pagar los costes de ser el gendarme planetario. Si Europa y Japón quieren la “protección” militar estadounidense, argumenta Trump, que paguen por ello. Esto podría implicar una renegociación del vínculo con sus aliados.

Antes de ver las implicaciones para América Latina y los caminos alternativos que enfrenta, repasemos brevemente el intento de su antecesor por aumentar su dominio en la región que históricamente consideraron como su exclusiva área de influencia (Crespo, 2017).

El intento de Obama de reposicionarse en América

En 2009, Barack Obama llegó a la Casa Blanca con la promesa de impulsar un giro en la política exterior de su país, en particular hacia América Latina y el Caribe, región en la que su antecesor, George W. Bush, había sido ampliamente repudiado. Sin embargo, más rápido que tarde, las expectativas que había generado se vieron defraudadas: continuó la militarización (mantuvo la IV Flota del Comando Sur y la cárcel de Guantánamo, instauró nuevas bases militares y continuó impulsando la “guerra contra las drogas”), el injerencismo (golpes de nuevo tipo en Honduras y Paraguay, intentos de desestabilización en Venezuela, Ecuador y Bolivia), espionaje contra gobiernos (denunciados por Edward Snowden) y agresivas políticas hacia Cuba (bloqueo económico, comercial y financiero, boicot a su inclusión en las Cumbres de las Américas, financiamiento de grupos opositores, campañas políticas e ideológicas contra la isla). Nuestra América, en tanto, avanzó en la coordinación política y en la integración regional y profundizó los vínculos con potencias extra hemisféricas, como China y Rusia, disminuyendo la subordinación con Estados Unidos.

En su segundo mandato (2013-2017), Obama decidió modificar parcialmente su estrategia y avanzar en una nueva ofensiva estadounidense en América Latina y el Caribe, con las dos facetas habituales, concesiones y promesas, por un lado, y presiones y agresiones, por el otro. Así, la distensión con Cuba convivió con un nuevo ataque contra Venezuela –decreto que la elevó al rango de “peligro para la seguridad nacional estadounidense”-. En sus últimos meses como presidente, Obama intensificó la ofensiva de Estados Unidos para recuperar el liderazgo regional. Si en la posguerra fría la hegemonía estadounidense parecía consolidada, en los primeros años de este nuevo siglo debió enfrentar tanto los proyectos de cooperación política e integración alternativa que impulsaron los llamados gobiernos progresistas, como la competencia china, que se transformó en un socio comercial y financiero indispensable para muchos países. En los últimos años, sin embargo, la crisis internacional afectó el precio de los *commodities*, generando estancamiento y recesión en la región, luego de una década de acelerado crecimiento y, en marzo de 2013, con la muerte del presidente venezolano Hugo Chávez, se ralentizó además el proceso de coordinación e integración alternativa. Estos cambios económicos y políticos impulsaron a Estados Unidos a intentar recuperar la hegemonía en lo que históricamente consideraron su exclusivo “patio trasero”, alejando la restauración que impulsan las derechas vernáculas, como está ocurriendo en los últimos meses en la Argentina, Venezuela, Bolivia y Brasil (Morgenfeld, 2016b).

Los últimos meses de Obama en la Casa Blanca fueron favorables a los objetivos de Estados Unidos: se produjeron retrocesos de los llamados gobiernos progresistas, al mismo tiempo que Obama incrementó su presencia regional, lo cual se materializó en una gira muy significativa. La visita de Obama a Cuba y Argentina, en marzo del 2016, respondió a distintos objetivos, el principal, de carácter geoestratégico. Para reposicionarse en la región, Estados Unidos procura debilitar a los países bolivarianos y también limar las iniciativas autónomas que impulsó el eje Brasil-Argentina. Apuesta a un realineamiento del continente y busca debilitar las iniciativas de coordinación y cooperación política, como la UNASUR y la CELAC, reposicionando a la OEA, cuya sede está en Washington, a escasos metros de la Casa Blanca.

El triunfo de Mauricio Macri, en el *ballotage* de noviembre de 2015, alentó la restauración conversadora en Nuestra América, que continuó con la derrota del chavismo en las elecciones legislativas en Venezuela (diciembre de 2015), el traspie de Evo Morales en su intento de habilitar una nueva reelección en Bolivia (febrero de 2016) y la ofensiva destituyente contra el gobierno de Rousseff en Brasil, concretada luego con su separación del cargo para ungir al ilegítimo Michel Temer. Hasta ahora la derecha solo logró recapturar mediante elecciones un nuevo gobierno, en la Argentina, y Obama buscó impulsar a Macri como un líder que termine de inclinar el tablero político regional, atacando a los adversarios de Washington, como lo hizo el líder del PRO en la cumbre del Mercosur de diciembre

pasado, cuando acusó a Venezuela de no respetar los derechos humanos. Hay, para algunos, una suerte de “empate hegemónico” en la región (Natanson, 2017: 2-3).

Con la visita de Obama, entonces, la Casa Blanca procuró transformar a la Argentina, que tantas veces en la historia dificultó sus proyectos hegemónicos a nivel continental (Morgenfeld, 2011), en el nuevo aliado que legitime el avance de las derechas en la región. El mandatario estadounidense lo repitió varias veces en Buenos Aires: Macri es el líder de la nueva época, el ejemplo a imitar¹. Además, en febrero del año pasado, Estados Unidos había firmado el TPP, que incluía a tres países latinoamericanos, pero al que aspiraban a sumar a hora. El por entonces previsible triunfo de Clinton parecía allanar el camino para esa estrategia restauradora. Pero ganó Trump.

El cambio de escenario con la llegada de Trump, la presión contra México, Cuba y Venezuela y el vínculo con Macri como socio clave

América Latina fue blanco de ataques durante la campaña y lo sigue siendo ahora. Trump utiliza a los hispanos como chivo expiatorio y los humilla para acumular políticamente en el frente interno. México es el gran perjudicado, desde el punto de vista económico y político. La nueva Administración también intenta revertir la distensión con Cuba iniciada hace dos años por Obama. En las últimas semanas, la presión fue contra el gobierno venezolano: “Cada una de estas intervenciones prepotentes y casi siempre humillantes, muestran un panorama altamente crítico para la Revolución Bolivariana. Estados Unidos alimenta a la oposición más violenta y, como en Siria, la califica de ‘moderada’. Mira a un costado cuando jóvenes de ultraderecha arremeten contra todo lo que tienen a su alcance en las llamadas ‘guarimbas’ pero ponen el grito en el cielo cuando el gobierno venezolano toma medidas necesarias y lógicas contra esos abusos. Finalmente, visto el accionar de Trump frente a Siria, bombardeando territorio soberano sirio, poco se puede esperar de lo que este dinosaurio fascista pueda efectivizar en Latinoamérica de bueno. Por lo pronto, Cuba y Venezuela están en su diana, y solo falta saber cuándo se decidirá a apretar el gatillo” (Aznarez, 2017: 23-24).

Para atacar a los países no alineados, Trump busca subordinar a los gobiernos neoliberales que quedaron descolocados por su prédica protecciónnista. Si Peña Nieto y Temer no pueden cumplir hoy cabalmente el rol de alfiles de Washington –ambos tienen bajísimos niveles de aprobación interna-, los candidatos son Santos –ahora complicado por el escándalo de Odebrecht-, Kuczynski y Macri. El peruano fue el primer mandatario latinoamericano en ser recibido en la Casa Blanca, en febrero, y Macri negoció y logró una escueta llamada telefónica de Trump unos días antes. Allí el argentino se mostró dispuesto a seguir al pie de la letra la agenda de Washington. No planteó ni solidaridad con México ni reclamó por la negativa al ingreso de limones al mercado estadounidense. La única preocupación del mandatario argentino era lograr que Trump lo recibiera en Washington, cuestión que ocurrió, como veremos más abajo, el 27 de abril. Como planteó la entonces canciller argentina, Susana Malcorra, pretendían aprovechar las dificultades de sus pares de México y Brasil para que Macri se transformase en el interlocutor regional de Trump.

Los gobiernos neoliberales que apostaban a la continuidad con Clinton y a la firma y extensión de acuerdos como el NAFTA y el TPP ahora están obligados a recalcular su inserción internacional: “la restauración conservadora ha quedado desconectada en América Latina de su referente estadounidense. Los mandatarios neoliberales apostaban al triunfo de Hillary y sus políticas derechistas han perdido sintonía con la Casa Blanca. Este distanciamiento acentúa la vulnerabilidad de gobiernos cada vez más ilegítimos” (Katz, 2017: 14). Se les dificultará seguir con la política de promoción del libre comercio, endeudamiento externo masivo y concesiones para atraer inversiones estadounidenses. El contexto mundial está siendo mucho más adverso (Crespo, 2017: 11-14). Cantan loas a la globalización neoliberal, cuando en Estados Unidos y Europa está siendo impugnada. En Argentina, por ejemplo, representantes del gobierno ya hablan de la necesidad de diversificar mercados y desplegar una política exterior menos enfocada en Washington y la Unión Europea, justo lo contrario que hicieron en el último año.

¹ Analizamos la visita de Obama y la subordinación de Argentina a Estados Unidos en los meses siguientes, en Morgenfeld (2016a y 2017a).



El caso del nuevo gobierno argentino, el primero que “recuperó” la derecha, es sintomático. La política externa desplegada por Macri profundiza la inserción dependiente. Apenas es beneficiosa para una minoría concentrada: los bancos, los socios menores del gran capital trasnacional y los grandes exportadores, beneficiados por la baja de retenciones y por la mega-devaluación de diciembre de 2015. Sin embargo, hubo un análisis erróneo del contexto internacional. Se promovió una apertura comercial en función de avanzar con tratados de libre comercio, justo cuando las potencias occidentales avanzan en sentido contrario. Se pagó lo que exigían los *fondos buitre*, elevando enormemente el endeudamiento externo. Sigue cayendo la actividad (el PBI retrocedió 2,3% en 2016, según el INDEC), aumentan la pobreza y la desigualdad, la inflación no cede y la deuda externa se dispara (Morgenfeld, 2017a).

Ante la radicalidad del *giro* en materia de política exterior que impuso el gobierno de Macri, es necesario recordar que la posibilidad de ampliar la autonomía nacional y regional depende de mantener una relación no subordinada con Estados Unidos, justo lo contrario del embelesamiento que mostró Macri con Obama y que ahora pretende reconstruir con Trump (la elección, en diciembre de 2016, como ministro de Hacienda, de Nicolás Dujovne, cuñado del socio local del magnate neoyorkino, parece ir en esa línea). Potenciar la integración latinoamericana, hoy en crisis, es condición necesaria, aunque no suficiente, para desplegar iniciativas que amplíen el margen de maniobra, como la creación de mecanismos de defensa o financiamiento regional. Si se siguen resquebrajando los mecanismos latinoamericanos de cooperación y coordinación política, como la UNASUR y la CELAC –ninguneados por el gobierno que encabeza Macri–, y de integración alternativa, como el ALBA, en función de recomponer los vínculos subordinados con Estados Unidos y las demás potencias, Argentina seguramente recorrerá el sendero que ya tantas veces en la historia la llevó a crisis económicas, ajustes sociales y tensiones políticas.

La única manera de hacerlo en forma no dependiente es recuperando la coordinación y cooperación política en torno a organismos latinoamericanos y avanzando hacia una integración alternativa. Las guerras de monedas y comerciales que se avizoran, a partir del repliegue neoproteccionista que prometió Trump en la campaña, obligan a pensar estrategias económicas que potencien los mercados internos y regionales, a contramano de las lógicas de libre mercado que impulsa la Alianza del Pacífico. O sea, el “modelo” aperturista de Perú y Chile, que tanto alabaron gobiernos neoliberales como el de Macri, deberá ser abandonado.

El encarecimiento del crédito, a partir del aumento de la tasa de interés por parte de la Reserva Federal, obliga a los países latinoamericanos a abandonar las políticas de endeudamiento externo y desplegar estrategias que reviertan

la desigualdad y dependencia que se profundizaron a partir de la aplicación acrítica de la globalización neoliberal que impusieron desde los centros del capital trasnacional. Como ya no vendrán las inversiones extranjeras que añoran los gobiernos neoliberales, es contraproducente otorgar concesiones para “seducir” a los mercados. Macri no parece tomar nota del cambio de escenario. En su primera conferencia de prensa del año, el 17 de enero, declaró: “No creo que las políticas proteccionistas de Donald Trump nos perjudiquen. Espero que le dé importancia a la relación con Argentina, creo que hay un enorme camino para recorrer juntos. Tenemos mucho por mejorar en esta ruta que trazamos con Barack Obama y que esperamos continuar con Donald Trump”².

En la región, es esperable que el racismo de Trump y su menosprecio hacia los hispanos incremente el rechazo al gobierno de Estados Unidos. Así lo resume Juan Gabriel Tokatlian: “En la Argentina, la tentación por sobreactuar parece pasar por la fantasía de sumarse a la ‘lucha contra el terrorismo’ a la espera de negocios. Pero por esa vía no llegarán más inversiones ni mejorará el comercio. Hay, además, una dimensión interna que es relevante al analizar la relación con Washington. Los datos de las encuestas de Latinobarómetro han mostrado que la opinión desfavorable de Estados Unidos es la más alta de la región. No parece razonable que Macri abrace a Trump a menos que esté dispuesto a pagar un precio en la elección [legislativa] de 2017” (Tokatlian, 2017: 29). Sin embargo, el gobierno argentino buscó desesperadamente el contacto con Trump, buscaron durante semanas una llamada telefónica, que se concretó en febrero –aunque sólo duró 5 minutos- y negociaron la visita de Macri a la Casa Blanca.

Luego de intensas gestiones, el presidente argentino fue recibido por su par estadounidense en Washington. El pasado 27 de abril, Macri finalmente logró la foto con Trump en la Casa Blanca. ¿Por qué el magnate no le recriminó públicamente su explícito apoyo a Hillary Clinton en las recientes elecciones? Simplemente porque encuentra en el presidente argentino el delegado que necesita para reconstituir el poder de Estados Unidos en América Latina, una región que en los últimos años supo coordinar políticas no siempre subordinadas a Washington. Más allá de la retórica ofensiva que desplegó en la campaña, el republicano precisa consolidar el dominio que históricamente su país ejerció en la región. Ante la debilidad política de los mandatarios de Brasil y México, Macri es el ideal: casi sin pedir nada a cambio, viene tomando acrítica y pasivamente los puntos de la agenda política, económica, militar e ideológica de Estados Unidos.

La frase que resume el encuentro es aquella que pronunció Trump ante los periodistas, antes de reunirse en el Salón Oval: “Él me va a hablar de limones, yo de Corea del Norte”. Humillante, sí, pero certera. Y Macri no contestó nada. Es más, apenas pudo colar una palabra ante los periodistas, ante la verborragia del magnate. Pocos días después, se confirmaron las magras concesiones: los limones argentinos por fin podrían entrar al mercado estadounidense (tema negociado hace años y ya anunciado por Obama en diciembre) y habría cierta facilidad en el trámite migratorio para argentinos que viajen a hacer negocios a Estados Unidos. La contracara es la amenaza a las exportaciones de biodiesel argentino al país del norte. Los limones sumarían apenas 50 millones de dólares. El biodiesel, unos 1300 millones.

Pero eso no es lo más grave. Macri promete concesiones a los inversores, que van desde una menor regulación medioambiental, en el caso de la minería, a rebajas impositivas y del “costo laboral” (flexibilización mediante). O sea, peores condiciones para la mayoría de la población, además de una mayor extranjerización de la economía y una profundización del esquema extractivista. Desde el punto de vista político, Macri apuesta a la OEA, en detrimento de la UNASUR y la CELAC, y ataca a los países no subordinados a Estados Unidos, como Venezuela, hoy el principal objetivo de las derechas regionales y el Departamento de Estado. Además, se incrementa la compra de armas y la injerencia de las fuerzas armadas estadounidenses.

¿Qué más puede pedir Trump? Todo a cambio de una foto en la Casa Blanca, unas palmadas en la espalda, elogios y algunos limones. El problema es que ya se experimentó en la Argentina, en la década de 1990, lo negativas que resultaron las “relaciones carnales”³ con Estados Unidos. Frente a la crisis y la incertidumbre mundial, quizás es más

² *La Nación* 2017 (Buenos Aires) 17 de enero.

³ Así las calificó el propio Guido Di Tella, canciller de Menem y promotor de una política alineada con Washington.

bien el momento de profundizar una coordinación política y una integración latinoamericana autónomas, y desde allí repensar el vínculo con el gigante del Norte.

Conclusiones: Los dos caminos frente a Trump: subordinarse o enfrentarlo

Nuestra América atraviesa una hora incierta, en la que se avizoran dos caminos. O se imponen los gobiernos derechistas, que están dispuestos a asumir un rol subordinado frente a la Casa Blanca, aún si quien la ocupa temporalmente sostiene un discurso xenófobo, anti-hispano y crítico de los acuerdos de libre comercio, o se construye una alternativa superadora, en oposición a la prepotencia injerencista y militarista que impulsa la principal potencia imperial.

El contexto es crítico. Como bien sintetizan Francisco Cantamutto y Agostina Costantino (2017),

“ALyC ya es afectada de diversas maneras por la crisis global. La región lleva varios años de escaso dinamismo, y las expectativas sobre el 2017 no parecen quebrar la tendencia. El ascenso de gobiernos de derecha en la región, con sus respectivos planes de ajuste, está lacerando el históricamente magro mercado interno local. El bajo crecimiento de la demanda mundial y los bajos precios de las materias primas ponen en problemas las posibilidades de crecer por la vía de la exportación. Para continuar esta senda, se deberán radicalizar aún más las tendencias al extractivismo y la superexplotación de la fuerza de trabajo. No en vano varios gobiernos han iniciado reformas laborales y fiscales apuntando en este sentido. A diferencia de los '90, no hay ahora una afluencia de fondos disponibles para la región ni gran cantidad de activos para enajenar” (p. 39).

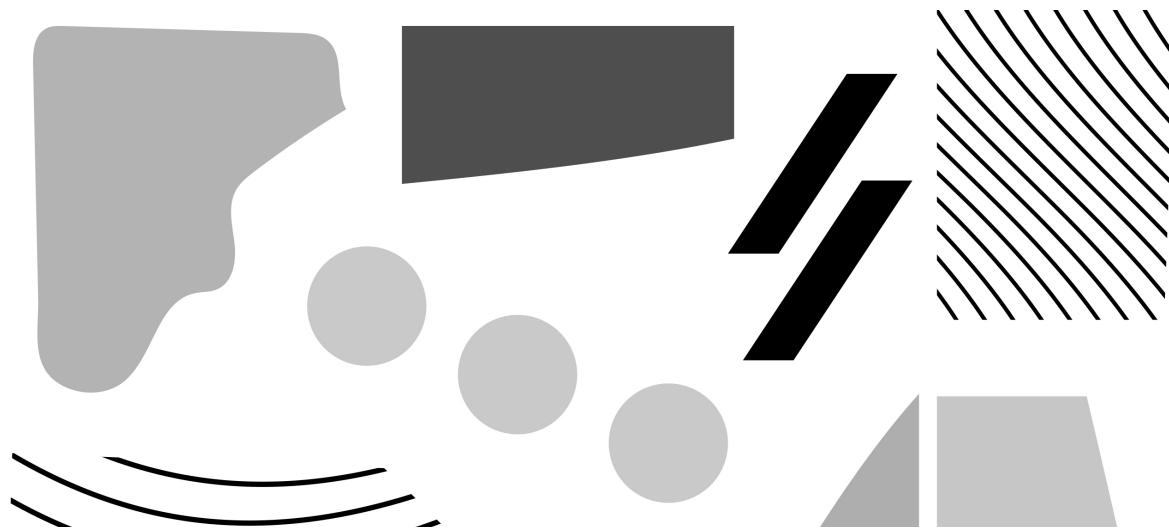
Estos autores explican cómo el escenario es más adverso para la región a partir de la llegada de Trump, en términos comerciales, de inversiones, de remesas y de deuda. La coyuntura que enfrenta hoy América Latina es por demás compleja (Crespo, 2017: 12).

A gobiernos derechistas, como los de Macri, Temer o Peña Nieto, impulsores de los tratados de libre comercio y de la apertura económica indiscriminada, alinearse con el impopular Trump les hará pagar un costo político interno alto. Nuestra América debe avanzar con una agenda propia, descartar las estrategias aperturistas y subordinadas a Estados Unidos. El fracaso de las socialdemocracias europeas y del Partido Demócrata en Estados Unidos que, a pesar de su prédica progresista, implementaron el ajuste neoliberal, tiene que ser una lección para las fuerzas populares y de izquierda. O se avanza con una crítica radical y se construyen alternativas, o la impugnación a la globalización neoliberal será aprovechada por los líderes neofascistas⁴. Los países del ALBA, en tanto, parecen haber registrado esta situación y salieron en marzo a criticar las iniciativas xenófobas de Trump y proponer diversas medidas para contrarrestarlas⁵.

Posiciones como las de Macri son un peligro para desarrollar una perspectiva de integración regional más autónoma. Parecen haberse consolidado en los últimos meses, pero enfrentan serios desafíos internos y también externos. Como señalamos más arriba, alinearse con alguien como Trump tiene un enorme costo para las derechas gobernantes. Trump es un líder neofascista que está siendo enfrentado por mujeres, inmigrantes, afroamericanos, latinos, musulmanes, estudiantes, ecologistas, sindicatos, organismos de derechos humanos y la izquierda en Estados Unidos. Propone más poder y presupuesto a las fuerzas armadas, rebaja de impuestos a los más ricos, ataca a los sindicatos y pretende horadar los derechos laborales y cualquier regulación medioambiental (el anuncio de su salida del Acuerdo de París, por ejemplo, le granjeó duras críticas dentro y fuera de Estados Unidos). No tiene nada de progresista y cualquier comparación con los llamados “populismos” latinoamericanos es improcedente: “Para construir una resistencia latinoamericana desde la izquierda hay que confrontar con Trump, creando vínculos

⁴ Los buenos resultados electorales obtenidos recientemente por Bernie Sanders, Jean-Luc Mélenchón y Jeremy Corbyn muestran la necesidad de profundizar un discurso crítico, en vez de optar por variantes centristas.

⁵ El domingo 5 de marzo se reunió en Caracas la XIV Cumbre Extraordinaria del ALBA-TCP (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América–Tratado de Comercio de los Pueblos) y allí se tomaron diversas medidas para enfrentar la hispanofobia de Trump.



de solidaridad con los manifestantes de Estados Unidos. Es poco realista fantasear con una alternativa global a Trump liderada por el Papa Francisco. En la batalla contra el exponente del imperio hay que apuntalar proyectos anticapitalistas. Es la única forma de recuperar conquistar y preparar caminos hacia la igualdad social" (Katz, 2017: 15).

Hace un año, en la Argentina, se repudió la visita de Obama, que coincidió con el 40 aniversario del golpe de estado del 24 de marzo de 1976. Hubo que soportar el enorme embelesamiento de la prensa hegemónica local para con la familia Obama (cubrieron sus actividades como si se tratara de una estrella internacional de rock). Con Trump, la situación no será igual. Si sobrevive a las iniciativas para realizarle un juicio político y todavía es presidente a mediados de 2018, visitará la Argentina para asistir a la Cumbre Presidencial del G20⁶. Allí va a enfrentar en las calles concentraciones similares a las que se produjeron en Mar del Plata, durante la IV Cumbre de las Américas, en noviembre del 2005, con las consignas No al ALCA y fuera Bush de Argentina y América Latina. El rechazo popular tiene incidencia en las relaciones internacionales. Esta semana se conoció la llamada telefónica de Trump a la premier británica Theresa May, en la cual le habría anunciado el aplazamiento de su visita a Londres, para evitar las masivas movilizaciones de repudio que se estaban organizando⁷.

En síntesis, Trump es un gran peligro –sus iniciativas misóginas, xenófobas, anti-obreras, militaristas, injerencistas y contra cualquier protección del medio ambiente son una señal de alarma para el mundo entero, pero a la vez una oportunidad, por el rechazo que genera, para retomar la integración latinoamericana con una perspectiva antiimperialista y anticapitalista, y al mismo tiempo ampliar la coordinación y cooperación política con las organizaciones de las clases populares que lo enfrentan en Estados Unidos. Con Trump, a la clase dominante estadounidense, y a sus gobiernos aliados en la región, se les complica desplegar el "imperialismo moral". Con el actual ocupante de la Casa Blanca, les cuesta mostrar a Estados Unidos como el líder de los organismos multilaterales, que cuida las democracias, el planeta y los "valores occidentales". Como declaró Julián Assange, el líder de *Wikileaks*, si Obama era "un lobo con piel de cordero", Trump es un "lobo con piel de lobo". Expresa el afán de dominio imperial sobre Nuestra América descarnadamente. Y eso puede incrementar el rechazo a la subordinación que despliegan las derechas regionales. Ante los dos caminos posibles, aceptar el dominio colonial, subordinándose a Estados Unidos, o avanzar en la postergada confluencia de Nuestra América, sólo el segundo permitirá una inserción internacional más autónoma, condición necesaria para avanzar en la construcción de un orden social menos desigual y depredatorio.

⁶ Antes, de acuerdo a lo que le prometió en febrero al presidente peruano, tendrá otro viaje a la región: en marzo estará presente en Lima, en la VIII Cumbre de las Américas.

⁷ *La Nación* 2017 (Buenos Aires) 12 de junio.

BIBLIOGRAFIA

- Almeyra, Guillermo (2014). "Notas a la 'Epopeya Cubana' de Claudio Katz". En: Rebelión, 19 de diciembre. En <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=193372>>.
- Armony, Ariel (2014). "La era de la doctrina Monroe ha terminado": El discurso que ignoramos en 2013". En: *El País* (Madrid) 11 de enero.
- Ayerbe, Luis Fernando (2001). *Los Estados Unidos y América Latina: la constitución de la hegemonía*. La Habana: Casa de las Américas.
- Aznarez, Carlos (2017). "Trump y Latinoamérica: Con Cuba y Venezuela en la mira". En: Katz, Claudio et al. *Trump y su impacto en la región. Reflexiones sobre la situación económica mundial y sus perspectivas*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo-EDI.
- Bassets, Marc (2014a). "Los líderes republicanos y algunos demócratas acusan a Obama dar aire a los hermanos Castro sin contrapartidas". En: *El País* (Madrid). 19 de diciembre.
- Bassets, Marc (2014b). "El presidente estadounidense encuentra amplia cobertura política para el giro hacia la isla". En: *El País* (Madrid) 24 de diciembre.
- Bernal-Meza, Raúl y Quintanar, Silvia Victoria (compiladores) (2012). *Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Borón, Atilio (2012). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Cantamutto, Francisco y Costantino, Agostina (2017). "Trump y su impacto en la región". En: Katz, Claudio et al *Trump y su impacto en la región. Reflexiones sobre la situación económica mundial y sus perspectivas*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo-EDI.
- Castillo Fernández, Dídimo y Gandásegui (Hijo), Marco A. (coordinadores) (2012). *Estados Unidos más allá de la crisis*. México: Siglo XXI y CLACSO.
- Chomsky, Noam (2015). "La acción histórica de Obama". En: *La Jornada* 2014 (México). 25 de enero.
- Crespo, Horacio (2017). "Difícil pasado, future incierto. Desde la política del gran garrote al protecciónismo de Trump". En: Edición Especial de Le Monde Diplomatique Cono Sur "América Latina territorio en disputa". Buenos Aires: Capital Intelectual. Junio.
- Dent, David W. (1999). *The legacy of the Monroe Doctrine. A reference guide to U.S. involvement in Latin America and the Caribbean*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Escudé, Carlos (2012). *Principios de Realismo Periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Buenos Aires: Lumiere.
- Gandásegui, Marco A. hijo (coordinador) (2016). *Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional*. Buenos Aires: CLACSO.
- Garbarino, Luciana (2013). "La apuesta por Latinoamérica". En: *El Explorador Rusia*. Buenos Aires: Le Monde Diplomatique. Septiembre.
- Katz, Claudio et al (2017). *Trump y su impacto en la región. Reflexiones sobre la situación económica mundial y sus perspectivas*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo-EDI.
- Lemoine, Maurice (2009). "América Latina, cordial, aunque firme ante Barack Obama". En *Le Monde Diplomatique*. Traducido de francés para Rebelión por Beatriz Morales Bastos. En <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=84397>>.
- LeoGrande, William M. y Kornbluh, Peter (2014). *Back Channel to Cuba: The Hidden History of Negotiations Between Washington and Havana*. North Carolina: University of North Carolina Press.
- Lucita, Eduardo (2017). "Donald Trump y el negacionismo ambiental". En: *La Arena* (La Pampa), 12 de junio.
- Luzzani, Telma (2012). *Territorios vigilados. Cómo opera la red de bases militares norteamericanas en Sudamérica*. Buenos Aires: Debate.
- Marinelli, Alejandro (2015). "China refuerza su presencia en América Latina". En: *Clarín* Buenos Aires. 6 de enero.
- Morgenfeld, Leandro (2011). *Vecinos en conflicto. Argentina frente a Estados Unidos en las conferencias panamericanas (1880-1955)*. Buenos Aires: Peña Lillo/Continente.
- Morgenfeld, Leandro (2012). *Relaciones Peligrosas. Argentina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Morgenfeld, Leandro (2012b). "Desarrollismo, Alianza para el Progreso y Revolución Cubana. Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962)". En: *CICLOS en la Historia, la Economía y la Sociedad* (Buenos Aires) Año XXI, Vol. XX, N. 39-40, 2012, pp. 133-163.
- Morgenfeld, Leandro (2013). "Alianza del Pacífico: ¿hacia un nuevo ALCA?". En: *Marcha*. Buenos Aires. 3 de mayo.

-
- Morgenfeld, Leandro (2014a). "El jardín deatrás. La siempre conflictiva relación con América Latina". En: *El Explorador Estados Unidos*. Buenos Aires: Le Monde Diplomatique. marzo, pp. 64-67.
- Morgenfeld, Leandro (2014b). "Estados Unidos y América Latina: los dilemas del siglo XXI". En: *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO. Segunda época, N. 17, pp. 1-3, octubre. En <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20141009013132/Cuaderno-N17-SegEpoca.pdf>>.
- Morgenfeld, Leandro (2015a). "Estados Unidos-Cuba: un giro histórico que impacta sobre América Latina y el Caribe". En: *Crítica y Emancipación*. Buenos Aires: CLACSO. Año 6, N. 12, primer semestre, pp. 103-146.
- Morgenfeld, Leandro (2015b). "Los desafíos para Nuestra América a partir de la aproximación entre Estados Unidos y Cuba" en *Huellas de Estados Unidos*. Buenos Aires. Número 8, marzo, pp. 99-103.
- Morgenfeld, Leandro, (2016a). "El amigo americano. Obamanía en la Argentina". En: *Anfibio*. 25 de marzo.
- Morgenfeld, Leandro, (2016b). "Estados Unidos y sus vecinos del sur en las Cumbres de las Américas. De la subordinación al desafío". En: Gandásegui, Marco A. hijo (coordinador) Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional (Buenos Aires: CLACSO).
- Morgenfeld, Leandro (2017a). "Macri y el fracaso de la subordinación a Estados Unidos: de Obama a Trump". En: *IADE-Realidad Económica*, 18 de enero de 2017.
- Morgenfeld, Leandro (2017b) "Trump como peligro y como desafío para Nuestra América". En: Katz, Claudio et al. *Trump y su impacto en la región. Reflexiones sobre la situación económica mundial y sus perspectivas*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo-EDI. pp. 56-60.
- Natanson, José (2017). "Empate hegemónico en América Latina". En: Edición Especial de Le Monde Diplomatique Cono Sur. "América Latina territorio en disputa". Buenos Aires: Capital Intelectual. Junio.
- Obama, Barack (2011). "American Jobs Through Exports to Latin America". En: www.whitehouse.gov
- Oppenheimer, Andrés (2012). "Obama debe mirar más al sur" En: La Nación. Buenos Aires. 17 de enero.
- Panetta, Leon (2012). *La política de defensa para el hemisferio occidental*. Washington: Department of Defense United States of America.
- Rapoport, Mario y Morgenfeld, Leandro (2017). "Proteccionista forever. Argentina y Estados Unidos en la era Trump". En: *Página/12* (Buenos Aires), Suplemento Cash, pp. 1-3, 5 de febrero.
- Suárez Salazar, Luis y García Lorenzo, Tania (2008). *Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios*. Buenos Aires: CLACSO.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2012). "Drogas: una guerra que fracasó". En *La Nación* (Buenos Aires) 13 de marzo.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2013). "Bye bye Monroe, hello Troilo". En: *El País* (Madrid) 23 de noviembre.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2017). "La Argentina y Trump". En *Archivos del Presente*. Buenos Aires. Marzo. pp. 21-29.

COLOMBIA EN LA ERA DEL PACÍFICO: ENIGMAS, PROMESAS Y OPCIONES DE POLÍTICA

PÍO GARCÍA

DOCENTE E INVESTIGADOR DEL CIPE

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

El mundo moderno, el provocado por los comerciantes, aventureros y misioneros ibéricos desde 1492, fue articulado desde el Atlántico durante cuatro siglos. Los navíos lanzados a surcar la redondez del planeta tenían como referencia a Sevilla, Palos de Moguer, Oporto y Lisboa al comienzo, y Londres, Burdeos, Calais o Ámsterdam más adelante. Por esos puertos salían las expediciones de aventureros y a ellos arribaban los ricos cargamentos de especies, oro, plata, plantas exóticas, productos tropicales y hasta carga humana de indígenas capturados en las lejanas tierras conquistadas en África, América y Asia. Dicha riqueza no siempre estaba a la mano en las costas; era preciso adentrarse por los ríos, las llanuras y las selvas tras los dorados. De ese modo, desde 1519, con las incursiones de Balboa, Arias Dávila, Jiménez de Quesada, Belalcázar, Federmán y demás exploradores, empezó a formarse el estado colombiano, de cara al Caribe y el Atlántico. Desde el otro lado del océano llegaron los encasillamientos productivos, las ideas religiosas y políticas y las instituciones que establecerían las bases de la organización social dentro de las fronteras reconocidas por la comunidad internacional. Este molde fue sustituido en el siglo XX por el *American way of life* y el indoblegable entendimiento económico, político y militar con Estados Unidos. Desde entonces, la identidad nacional resultó reformulada como satélite incommovible de la Estrella Polar del norte.

En el transcurso de la primera mitad del siglo pasado, destrozado por la propia contienda imperialista, el poder metropolitano colapsaba. En efecto, la segunda guerra mundial marcó el fin del imperio inglés y con él la centralidad atlántica. Europa se deshizo del oprobio fascista, pero perdió el liderazgo industrial y financiero mundial. Estados Unidos concentraría a partir de ese momento la industria, las finanzas, la tecnología, las armas letales y el mayor gasto militar. Con la reconstrucción japonesa desde las cenizas de la guerra en el extremo oriental asiático y Estados Unidos a este lado, el eje económico transpacífico pronto se alzó como el primero del mundo. Otro tanto sucedió en Colombia, con el traslado de la carga de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta a Buenaventura. El tráfico internacional hervía ahora en un puerto enclavado en el andén Pacífico, una zona irredenta, dejada cada vez más a su precaria condición y a las atrocidades de bandas criminales del narcotráfico, la minería, la deforestación, como una muestra fehaciente del contraste entre el discurso oficial distributivo y la cruda realidad cotidiana.

Es que ponerse a tono con la dinámica mundial ha sido una aspiración pensada y anunciada por casi todos gobiernos desde los años setenta, cuando el concepto de la Cuenca del Pacífico empezó a tener renombre. Desde la consigna de convertirnos en “el Japón de Suramérica” hasta la de penetrar a Asia con la Alianza del Pacífico, el sueño de unos lazos transpacíficos vigorosos no ha dejado de incitar a la dirigencia nacional, al sector académico y a la opinión pública colombiana. Sin embargo, han pasado muchas administraciones nacionales y un par de generaciones sin que los resultados sean halagüeños. Un buen número de obstáculos se interpone en el camino, de tal manera que aún percibimos el Pacífico más como una promesa que como una opción de destino nacional

recia y sostenida en el tiempo. En este sentido, es preciso preguntar: ¿cuáles son las principales limitaciones de la política transpacífica del país y qué alternativas habría que tener en cuenta para remontarlas?

En respuesta a este interrogante, el presente ensayo plantea como hipótesis que, en la medida que la estructura productiva y de vinculación al mercado global de Colombia continúe determinada de manera exclusiva por los intereses de una élite comprometida con la política estadounidense, en primer lugar, y europea en segundo lugar, la atención prestada y el espacio dispuesto a los asuntos transpacíficos en la agenda nacional seguirán ocupando una posición marginal, en contraste abierto con la preponderancia que Asia alcanza en el sistema mundial del siglo XXI. Por lo tanto, el propósito académico y de cierta parte de la opinión pública de revisar el relacionamiento externo tradicional va a requerir un trabajo arduo de las organizaciones sociales, en concordancia con las autoridades regionales y el sector productivo.

La exposición del tema se cumple en cuatro etapas, a saber: una primera que explica el curso actual de los principales aspectos de la dinámica asiática de interés para el diseño político colombiano, una segunda sección que recompone los principales acercamientos bilaterales y colectivos del país en la dirección transpacífica, una tercera parte dedicada a ofrecer un diagnóstico de la situación actual y una parte final que advierte líneas de política, con base en las perspectivas regionales y globales.

El desafío asiático en el siglo XXI

El quiebre del orden eurocéntrico durante la segunda guerra mundial despejó el panorama para la contienda entre el bloque capitalista y el comunista. La hegemonía inglesa de cuatro siglos se hundió y transmutó en la nueva lid protagonizada por Estados Unidos y la Unión Soviética, las cabezas de los poderes en choque durante las cuatro décadas siguientes. El experimento socialista soviético colapsó; sin embargo, ello no significó el cese de las confrontaciones sino el alumbramiento de nuevas formas de forcejeo, con rotación de escenarios y actores, ataviados con arsenales políticos e ideológicos contrapuestos. Si en lo económico, el Pacífico se convertía en el motor económico, en lo político y estratégico, la competencia a lo largo y ancho de Asia tomaba una relevancia inédita. En esa reconfiguración, China se ha visto cada vez más compelida a cumplir un papel singular en el “*show del juego planetario*” (De Gregori, 2011).

El renacimiento europeo de posguerra fue uno de los acontecimientos determinantes del rumbo posterior de ese grupo de países hacia la racionalización de su mercado por medio de la integración de su estructura productiva, con una institucionalidad política. Sobre el acuerdo del acero y del carbón de 1952¹ y el Europarlamento se fueron superponiendo los arreglos comerciales, industriales, políticos y diplomáticos. El Tratado de Roma, en vigencia desde 1958, creó la comunidad económica, mientras en paralelo se acordaba el Euratom². Los tratados de Maastricht de 1992 y de Lisboa de 2007 dotaron la ahora denominada Unión Europea de nuevos mecanismos de política común en materia de derechos humanos, libre circulación de sus ciudadanos, seguridad y política exterior. En 1998 había sido constituido el Banco Central Europeo, que empezó a circular la moneda única: el euro. El grupo de seis países iniciales, para 1993, se convertía en un bloque de 28 estados dispuestos a sostener una estructura colectiva supraestatal³. En 2016, el Brexit commovió el proceso, que resultó recomposto al año siguiente con el voto europeísta francés, el cual reanimó el proyecto asociativo sin la participación inglesa. El fin soviético fue catapultado por el progresivo avance oeste-europeo sobre la periferia de la URSS. Una Europa dividida por años de pronto pudo horadar el muro comunista y comenzar a ganar la puja a medida que lograba asociar a los países ubicados más cerca de Rusia, como los bálticos y Polonia.

¹ La Comunidad Europea del Carbón y el Acero, suscrita en abril de 1951 por Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo.

² La Comunidad Europea de Energía Atómica.

³ Las siete instituciones de la superestructura europea son: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo.



No fue el caso de Asia, donde no hubo una separación espacial tan evidente. Los aliados de uno y otro bando estaban dispersos y las subregiones divididas. En Asia Occidental primó por largo tiempo la alianza entre el sha de Irán y algunos países del Golfo Pérsico con Estados Unidos, en tanto que Paquistán e India mantenían relaciones ambivalentes con esa potencia, que alternaban con un buen trato con la URSS o con China, dado el apoyo frecuente de esta última a Paquistán. El subgrupo del Sudeste asiático se repartió entre los favorecedores de los intereses estadounidenses -la mayoría de ellos- y los comprometidos con Moscú, de manera especial desde 1975 con la victoria comunista en Indochina. Más al norte, Washington plantó sus tropas en Japón y Corea, lo cual llevó a China a defender la Corea comunista y su espacio marítimo, en hostilidad irresuelta con Taiwán (García, 2001).

Recién pasada la tragedia atómica de Hiroshima y Nagasaki, en 1945, y a partir del acuerdo estratégico, el nexo con Japón empezó a tejer la red de intercambio intenso de Asia Oriental con Estados Unidos. Las manufacturas de Japón, Corea, Taiwán, Filipinas o Singapur accedieron al mercado estadounidense en respuesta a las inversiones y los acuerdos de cooperación técnica. A la sombra del auge de las inversiones extranjeras, las propias empresas locales que habían aprovechado en forma positiva las reformas al uso de la tierra y la propiedad -que aunaron con alta inversión en la educación para preparar su recurso humano aun por encima del estadounidense y europeo- empezaron a proyectarse hacia fuera. De ese modo, la región sostuvo un proceso de renovación productiva constante que terminó por llevar a varios países asiáticos hasta la primera línea del desarrollo tecnológico avanzado (Kay, 2002; Woronoff, 1992).

El agigantamiento económico japonés nunca supuso un activismo político o estratégico, debido al doble impedimento de la pérdida de ascendencia en Asia como resultado de su expansión imperialista y por el hecho de que su defensa tras la guerra quedó supeditada a los designios militares del Pentágono. Como compensación a esa pérdida de espacio en la arena regional e internacional, el gobierno japonés, con el apoyo del sector empresarial y académico, se propuso crear y sostener mecanismos de cooperación laxa que pudieran sostener los flujos de comercio e inversiones sin fricciones entre los socios capitalistas. De esta forma, nació en 1967 el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico –PBEC⁴, que con apoyo del gobierno japonés reunía el empresariado de Japón, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá.

4 Pacific Basic Economic Council.



Sobre la misma filosofía del arreglo tripartito entre los gobiernos y los empresarios con la colaboración de la academia (Johnson, 1982) fue propuesto e instaurado el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC)⁵, en Tokio, en 1980. Por último, la tercera organización, estructurada a partir de los gobiernos, fue convocada por Australia en 1989 como foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico. El común denominador de estas organizaciones reside en la voluntad de integración informal o de *regionalismo abierto*, distinto de la pesada superestructura que llevaban adelante los países europeos. De esta manera, desde la base extensa y sólida de intercambios económicos, según sus inspiradores, se asentaría con el paso de los años la *comunidad* del Pacífico (Funabashi, 1993). El sistema de cooperación compuesto por PBEC, PECC y APEC sería el medio para acelerar y asegurar la conquista de tal objetivo.

El interés creciente de Colombia por esta forma de trabajo mancomunado y poco institucional en pro de la integración económica de la Cuenca tuvo impacto en el liderazgo conjunto con Chile para conformar el acuerdo de la participación latinoamericana. Así tomó vida el Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este –Focalae, en Santiago, en 2001. El foro se propuso acercar las dos subregiones con programas económicos, políticos, sociales y culturales, administrados por países líderes en cada subregión con encargos rotativos, sin una secretaría fija ni oficinas permanentes, con el fin de mantener el espíritu de sobriedad, flexibilidad e informalidad del regionalismo abierto. Los resultados fueron magros, no debido tanto a la administración del proceso sino como efecto del movimiento político y económico global.

Hemos de recordar al respecto que en la década siguiente al fin de la guerra fría, Estados Unidos abría en noviembre de 1991 el ciclo de nuevas intervenciones y elevaba a más no poder su gasto militar, enceguecido por la reputación de un sistema unipolar, en el cual se autoproclamaba policía del mundo. La ingente proyección presionaba las zonas de interés de los competidores estratégicos, a un creciente costo para el presupuesto de Washington. Estas decisiones condujeron de manera directa a la commoción económica euro-estadounidense de 2008, que significó un trauma mayor para los europeos, en la medida que el capital financiero de Estados Unidos atestaba su posición con la inyección de los recursos públicos. Menos catastrófica resultó ser esta fase de crisis para China, el otro gigante en alza, cuya función anti-hegemónica y de equilibrador del sistema internacional se hacía cada día más evidente.

En el escenario asiático, poco a poco China desplazó a Japón como motor del crecimiento y la integración económica. Ese tránsito fue consolidado durante la crisis de 1997, cuando soportó la caída de Asia del Este y

⁵ Pacific Economic Cooperation Council.

contribuyó a la recuperación regional. Al mismo tiempo, en el frente estratégico tomaba el espacio dejado por la URSS, que Rusia, la heredera natural, no podía cubrir. En vez de rivalizar con una Rusia ahora volcada al capitalismo, la dirigencia china jugó a la asociación, de tal manera que desde 1995 unió fuerzas con ella en torno a la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), mecanismo que procura mantener la zona central asiática libre de la injerencia extranjera. Más allá del ámbito regional, en el orden económico también se perfiló la nueva tarea de impulsar el crecimiento global, tras el descenso de Europa y Estados Unidos. Más aún, desde 2017, cuando los estadounidenses buscaron regresar un siglo el reloj de la historia para apartarse de los acuerdos multilaterales⁶, China, en entendimiento con India y los países europeos, se vio precisada a sostener en alto las banderas de las soluciones multilaterales para los problemas agudos del presente, como el del cambio climático.

El enclaustramiento productivo estadounidense ensayado a partir de 2017 echó por la borda cincuenta años de paciente construcción colectiva de la comunidad del Pacífico y una década de arduo empeño por adaptarla a su ambición particular por medio de la Asociación Transpacífica (TPP)⁷, en la que de manera intencional creaba un club comercial con sus aliados políticos con el propósito evidente de aislar a China. Frente a esa asociación selectiva, los chinos continuaron su propio proyecto de integración física y económica asiática, a través de los nuevos corredores terrestres y marítimos que los conectan con todo el continente y les permite llegar sin obstáculos hasta el extremo occidental europeo y la costa oriental africana. En la realidad, los tres continentes tienden a girar en torno China como epicentro de una nueva ola económica, con repercusiones políticas y geopolíticas que neutralizan de manera progresiva el diseño estratégico unilateral por parte de Washington. Dados esos equilibrios, el sistema internacional tiende a recuperar la institucionalidad multilateral –léase Naciones Unidas- como garante de la seguridad y la estabilidad.

De esta manera, tras medio siglo, los ensayos de cooperación en el Pacífico arribaron a una fase de necesario replanteamiento, en el cual el proyecto asociativo en pro de una poderosa *comunidad* terminó desvertebrado por el trabajo estadounidense alrededor de un acuerdo excluyente y por el desinterés de China en una iniciativa de corte japonés. Al final, el propio Washington hundió la plataforma negociada con once países de Asia y América⁸, mientras China seguía adelante con su programa *One Belt – One Road*, que le supuso crear una nueva entidad bancaria, el AIIB⁹, con un presupuesto inicial de US\$120.000 millones, para financiar las réplicas de la Ruta de la seda en el siglo XXI. Este es el nuevo panorama que Colombia, América Latina y el Caribe deben tomar en cuenta en su proyección hacia el Pacífico.

La búsqueda colombiana del Pacífico y de Asia

Fuera de Estados Unidos, cuyo proyecto geopolítico lo llevó a acoger, proteger y nutrir a sus aliados japonés y coreano en la guerra fría, muy pocos países americanos se tomaron la molestia de participar de la convergencia económica universal alrededor del Pacífico, que cada vez toma un perfil más asiático. A lo largo del siglo pasado, Suramérica, incluida Colombia, cimentó el relacionamiento político y económico con Estados Unidos, mientras veía con nostalgia su debilitada relación trasatlántica con Europa. Centroamérica y el Caribe, ubicados en la zona de alto interés estratégico estadounidense, los cuales no tuvieron mayor posibilidad de tomar distancia de la gran potencia. México se debatía entre sus esfuerzos ingentes de independencia política y estratégica y la dependencia económica sustancial del vecino, de manera que en buena medida sus ideales de soberanía nacional y solidaridad internacional rendían solo unos frutos coyunturales.

En este contexto, son excepcionales los alcances de la política chilena y peruana. Ambos países pudieron recuperar la familiaridad que desde el siglo XIX tuvieron con Asia, y sobre ella lograron construir una relación compacta que les reporta la mitad de la inversión extranjera y el primer destino de sus exportaciones. Para Chile representa la

⁶ En 1919, Estados Unidos fue uno de los promotores de la Liga de Naciones, acuerdo que nunca ratificó y del cual no fue miembro pleno.

⁷ Trans-Pacific Partnership.

⁸ Los países firmantes del acuerdo en 2015 fueron: Brunei, Chile, Nueva Zelanda, Singapur, Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Perú y Vietnam.

⁹ Asian Infrastructure Investment Bank.

mitad de su mercado externo y un tercio para Perú. Para Colombia, en cambio es solo el 15% y para México el 4% (Durán Lima, 2016, p. 44). Hacia ese destino va también un tercio de las ventas externas de Brasil y Argentina.

Respecto a Chile, Perú y el mismo México, cuyo rol transpacífico fue mucho mayor durante la época colonial que en su vida independiente, Colombia tiene un acercamiento tardío a Asia. El empresario Tanco Armero, de origen cubano y cuya familia se especializó en la impresión y circulación de los primeros periódicos en la Nueva Granada, a mediados del siglo XIX atravesó el Pacífico y emprendió un largo viaje por Asia Oriental (Barrera, 1995). Gracias al periplo, dejó pintorescas crónicas de la vida china y japonesa, entre las cuales destaca hechos que juzgaba admirables como el rito japonés del baño diario... Pero, su alma de empresario actuó tanto como su vena literaria de tal modo que se convirtió en uno de los administradores del nuevo capital humano, representado en los millares de trabajadores chinos contratados para cavar el Canal de Panamá.

Según decíamos atrás, la conformación del estado colombiano fue extravertida por su condición de colonia española primero y de país incorporado al capital inglés, una vez alcanzada la independencia política. Pero, en medio de las guerras intestinas del siglo XIX fue afirmándose un mercado interno, estructurado sobre las regiones que pugnaban entre sí por el control del aparato central de gobierno. El litoral servía tan solo de paso para el comercio internacional, y su desarrollo, hasta comienzos del siglo XX cuando se inicia la industrialización de Barranquilla, no obedecía a un plan de transformación productiva, como sí ocurría en Asia. Allá, con la reforma política de Meiji en 1868, cuando Japón tomó la tarea pionera de abandonar el feudalismo tras el objetivo de alcanzar el nivel industrial de Europa y Estados Unidos, ensanchar su poder militar y disputarles los dominios coloniales.

Los acuerdos diplomáticos y comerciales con América Latina fueron iniciados a finales del siglo XIX. Los primeros tratados suscritos con Perú, Chile, México y Brasil respondían al interés de activar el comercio y propiciar la migración de la población campesina cesante, dada la mecanización del campo japonés. En sentido inverso, tales lazos familiares incidieron en la atención más cuidadosa de esa parte de América Latina a los asuntos asiáticos. Los nexos fueron más intensos todavía por parte de Perú, país que además de hospedar migrantes japoneses le abrió las puertas a una cuantiosa población china, compuesta por los trabajadores que concluían las labores en el Canal de Panamá y eran contratados en las faenas agrícolas de las haciendas algodoneras.

Colombia no permaneció del todo al margen de estos movimientos. Mientras la zona del canal estuvo bajo su jurisdicción, resultó involucrada en los permisos para la migración asiática. Una vez separada Panamá, cerró el capítulo chino, pero pronto tenía que abrir el japonés. En efecto, en 1908, el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación plasmó el trato con ese imperio. No tuvo ningún efecto inmediato, sin embargo, dos décadas después fue útil para albergar al primer grupo de jóvenes que había tomado la decisión de residir en la tierra maravillosa en que sucedía el drama de Efraín y María, en la novela de Jorge Isaacs. Por esos años, el país comenzó la exportación de su producto bandera, el café, que hasta el día de hoy constituye la mayor venta al mercado japonés, por cierto, un comprador sobresaliente del grano. De allá para acá empezaron a llegar los tractores y equipos agrícolas que revolucionaron el campo colombiano, con una primera etapa de ensayo en el Valle del Cauca, en los cultivos de la comunidad asiática recién llegada. El promisorio intercambio fue suspendido por la guerra, los migrantes fueron confinados en el área de reclusión de Fusagasugá y sus bienes confiscados. Retornaron a sus negocios, una vez terminado el conflicto. Puede afirmarse, entonces, que Asia entró a Colombia, que la recibió sin un plan de acogida.

De aquí para allá, la primera presencia masiva colombiana al otro lado del Pacífico ocurrió en medio de la guerra coreana. Fue un programa de doble propósito, por parte del gobierno de Laureano Gómez: enviar contingentes a aprender a pelear la guerra de guerrillas, para contrarrestar de regreso al país a los nacientes focos armados en nuestras montañas andinas. Terminada la confrontación en la Península, con el armisticio de 1953, nuestra vocación asiática entró en hibernación, en lo básico. El comercio reanudado con Japón desde 1956 convirtió a ese país en el estandarte de nuestra diplomacia al otro lado del Pacífico, sin trascender a los países vecinos. Fue necesario esperar hasta la década de los setenta, cuando el gobierno nacional amplió las relaciones diplomáticas y emitió los anuncios de copiar el ya reconocido surgimiento asiático. Son los años de la consigna del presidente

López Michelsen de convertir a Colombia de un Tíbet en el “Japón de Suramérica”, con lo cual indicaba su propósito de invertir la extraordinaria ganancia cafetera en la plataforma del despegue industrial del país.

En 1980, el gobierno nacional estableció relaciones diplomáticas con China, con lo cual destapó las compuertas del intercambio comercial y político con el país socialista. Fue uno de los últimos en hacerlo dentro del grupo latinoamericano, y dio el paso detrás de Washington. Como hemos de ver, el crecimiento económico chino tan veloz impactó la economía colombiana, emergiendo como un desafío para la política económica nacional. Durante las dos décadas siguientes, Japón permaneció como el primer socio comercial colombiano en Asia, el país con mayor intercambio académico y cultural y un significativo proveedor de cooperación financiera y técnica. Junto a él, los nexos especiales que había dejado la participación en el conflicto servían de puntal al comercio y las inversiones coreanas, que acá como en el resto del mundo disputaban la oferta japonesa automotriz y de bienes manufacturados. Sin embargo, desde que arrancó el presente siglo, la irrupción de las importaciones chinas en nuestro medio opacó el ingreso de bienes coreanos y japoneses.

En esos mismos años ochenta, Colombia dio otro paso adelante en la dirección hacia el Pacífico y en el trato con los países asiáticos. Al unirse a la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS)¹⁰ tuvo carta blanca para ser país invitado a los encuentros de PBEC y PECC, con el apoyo de Chile y Perú. Comenzaba una fase importante de aprendizaje del estilo asiático –y ante todo japonés- de conducción de las organizaciones pampacíficas y de desenvolvimiento de la comunidad del Pacífico. Para 1994, el gobierno nacional contó con las credenciales suficientes como para ser admitido en ambos consejos. Quedaría pendiente el ingreso en APEC, ante la decisión de la organización de congelar la acogida de nuevos miembros, revés que el país pudo compensar con el protagonismo en Focalae.

Los cuatro organismos anteriores tejen el sistema de cooperación del Pacífico, en cuanto asociaron países de ambos lados del océano. Ante el poco avance integracionista, dados los señalados factores de las crisis económicas recurrentes y la soterrada competencia estratégica, los estados más fieles a los dictados neoliberales propiciaron acuerdos selectivos dirigidos a mostrar los efectos de esta filosofía en el desarrollo económico y social. Así, en 2005, Chile, Brunei, Nueva Zelanda y Singapur establecieron un área de libre comercio. Ese mecanismo inspiró el TPP, que negoció Estados Unidos con una parte de los miembros de APEC y que terminó por abortar justo cuando estaba a punto de iniciar operaciones.

Mientras era negociado el TPP, Chile, Colombia, México y Perú suscribieron la Alianza del Pacífico, en 2012, con el propósito de llevar a cabo un proceso de “integración profunda” de sus economías de por sí abiertas a la competencia internacional, ante la poca integración alcanzada por medio los cuatro organismos de cooperación recién mencionados, por la imposibilidad colombiana de participar en el TPP –al no pertenecer a APEC- y como vehículo para el ingreso colectivo en el pujante mercado asiático. El estímulo de la economía asiática hacía eco al imperativo político de neutralizar el proyecto proteccionista que Brasil y Argentina le habían sugerido a los países suramericanos, el Mercosur, criticado por su contenido más político que empresarial, sin capacidad de sostener una integración efectiva¹¹. La Alianza es la carta más reciente de la proyección transpacífica colombiana.

Un balance de la política colombiana en la era del Pacífico

La promesa de disponer de unas relaciones sólidas a través del Pacífico aparece con frecuencia en el discurso oficial, auspiciada por las expectativas del empresariado y la opinión pública de asegurar medios de crecimiento económico en el largo plazo y como resultado de cierto celo por la renovación productiva de los países asiáticos. Es probable que en privado la dirigencia colombiana se pregunte: ¿por qué ellos lo pueden hacer y nosotros no?

¹⁰ Esta organización fue creada en 1952 por Chile y Perú, con el propósito de convertir en acuerdo mundial la soberanía de los países sobre las 200 millas marítimas. La agenda se extendió después a diversas formas de cooperación, entre ellas el monitoreo del Fenómeno del Niño.

¹¹ Según el ex canciller chileno Alfredo Moreno, “las instituciones regionales, antes de que se creara la Alianza del Pacífico, eran la OEA, Unasur y se creó Celac, pero en realidad desde el punto de vista de la integración económica prácticamente esas instituciones tienen contenido cero”. Cfr. (Observatorio Asia Pacífico, 2017).

Sin embargo, renegar de sus compromisos con el poder metropolitano, es decir, su alianza fehaciente con Estados Unidos, ha sido el primer factor en contra de la divulgada y nunca cumplida diversificación de las relaciones internacionales del país. Ni siquiera se ha traducido en un moderado vuelco hacia los países hermanos de América Latina y Caribe, cuyo mandato en la Constitución de 1991 sigue sin lograr un cumplimiento efectivo. Ir más allá para tomar en serio a Asia resulta una labor mucho más intrincada.

En el orden bilateral, hemos de recordar la sustitución de Japón en el plano del comercio por parte de China en el siglo XXI, después de casi un siglo de sostener con el Imperio del Sol Naciente la relación preferencial. China escaló de una forma rauda los peldaños inferiores, que la ponían por debajo de los cuarenta primeros socios comerciales de Colombia, hasta asegurar el segundo lugar, sitio que ocupó por décadas Venezuela. Para 1994, las importaciones desde China no cubrían ni siquiera el 1% de las importaciones nacionales; pero, en el 2012, ya representaban el 16.6%, con un volumen de US\$9.822 millones, y en 2016 conformaban la quinta parte de las adquisiciones externas, por un valor de US\$8.621 millones, equivalentes al 19.2%. En esos cuatro últimos años, el comercio exterior nacional se contrajo la mitad, por efecto de la caída en el precio del petróleo. El principal retroceso lo sufrieron los socios latinoamericanos de Colombia, dado que Japón preservaba su cuota de 3% en promedio durante, lo mismo que Estados Unidos, cuyas ventas representaron el 28% de las importaciones nacionales (DANE, 2017).

En el plano de las exportaciones, sin embargo, la posición de China es inferior como socio colombiano, al ubicarse por debajo de los cinco primeros puestos. En esa escala, también desplazó a Japón, cuyas compras de US\$426 millones en 2016, representaron el 1.36% de las exportaciones nuestras, un valor equivalente a la mitad de las colocaciones en China. En una dimensión similar a la japonesa, el comercio con Corea tiende a ganar espacio, por efecto del TLC firmado por ambos países en 2013, cuya entrada en vigencia ocurrió en 2016 (DANE, 2017).

Respecto a la inversión extranjera directa (IED), los países asiáticos llevan pocos proyectos en Colombia, en comparación con otros países cercanos, en particular Chile y Perú, en los cuales los capitales chinos, coreanos y japoneses dan cuenta de la mitad de los recursos externos productivos. En 2016, Colombia captó un décimo de la IED dirigida hacia América Latina, por un valor de US\$15.593 millones, de los cuales el 40% fue aportado casi por partes iguales por Canadá y Estados Unidos. España proveyó un 15% y México el 6%, representado en la inversión de US\$621 millones.

Los capitales provenientes de los países asiáticos representan menos del 3% de los recursos externos orientados hacia los proyectos productivos. Lo interesante, empero, es que las inversiones buscan ahora renglones distintos al auge que tuvo el sector minero y petrolero, que llegó a recibir el 76% de la IED en 2010. En 2016, en cambio, la economía extractiva captaba solo del 20%. Entre 2010 y 2015, se instalaron en el país 722 empresas de capital extranjero, algunas de las cuales la japonesa Furukawa emplazó una planta de producción de cables de fibra óptica en el Valle del Cauca; la mexicana Mexichem amplió su planta de producción en la costa Caribe y la india Hero Motor estableció una fábrica en el Cauca (Procolombia, 2017). En 2015, la automotriz china Fotón invirtió US\$12 millones en su primera planta de ensamblaje en Bogotá (El Espectador, 2015, p. 12).

En lo fundamental, la agenda económica colombiana corrobora el compromiso político y estratégico con Estados Unidos, patrón de conducta que se impuso en 1919 y se mantuvo incólume durante el siglo siguiente. La entonces *respice polum* de Marco Fidel Suárez sigue rindiendo sus frutos, blindada con el TLC entre ambas partes, que vino a complementar el largo convenio político y la colaboración estratégica, ampliada desde 2009 a nueve bases militares y miles de asesores de inteligencia. No obstante los anuncios de diversificación comercial y de las inversiones, lo cierto es que el mercado estadounidense salvaguarda el primer puesto en el rango de importaciones y exportaciones colombianas, dentro de unos términos que para Colombia van en deterioro. En efecto, el TLC trastocó el superávit colombiano de US\$7 mil millones en 2012 en un déficit de US\$1.878 millones en 2016 (DANE, 2017). Es reconocida la entrada masiva de alimentos, en los cuales el país era autosuficiente.

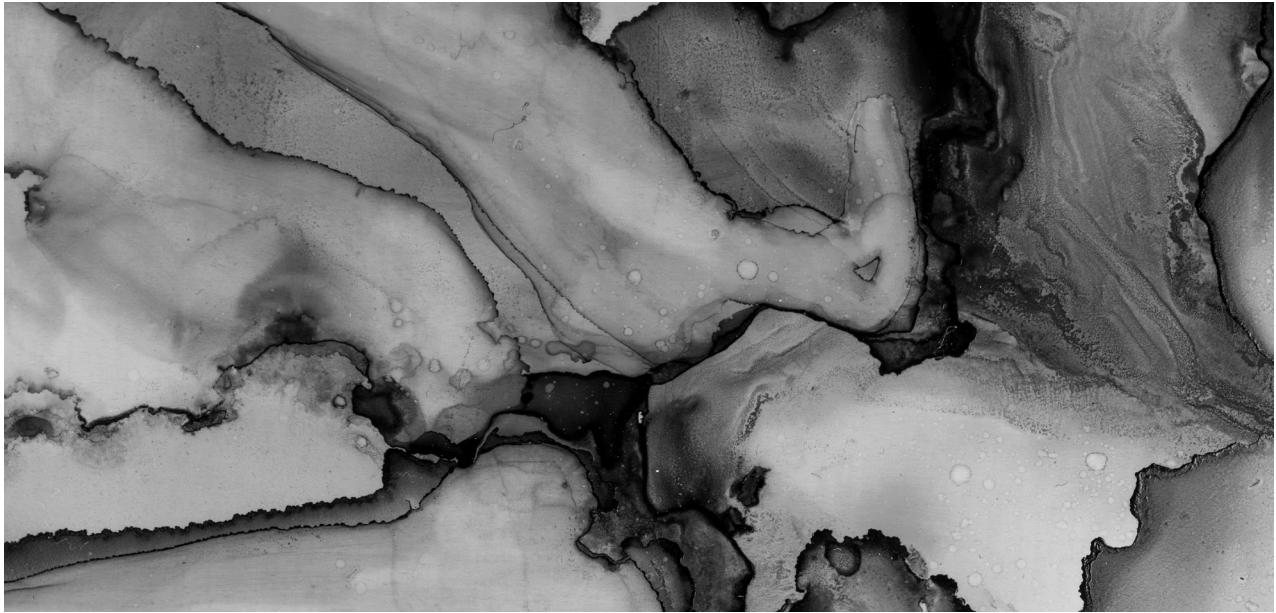


En este orden de ideas, la Alianza del Pacífico se propuso ampliar el intercambio comercial, las inversiones mutuas y la cooperación en sentido extenso, en un mercado de 220 millones de personas, cuya producción es el 40% de América Latina y Caribe. Si bien el comercio y las inversiones mutuas no han tenido una variación considerable, en otros canales de interacción hay resultados más elocuentes. Así, en sus operaciones externas, se han adelantado ruedas de negocios y foros para atraer la inversión china, fueron abiertas oficinas comerciales conjuntas en Turquía y Marruecos, y se fusionaron sus bolsas de valores. El acuerdo de eliminación de visas incrementó el turismo, que para Colombia significó duplicar el recibo de visitantes de los tres socios, hasta alcanzar los 426.301 en 2016 (Dinero.com, 2017). El intercambio académico es favorecido por la Plataforma de movilidad estudiantil y académica, cuyo fondo financia los intercambios y la formación del talento humano desde el nivel de pregrado. A su vez, la actividad bursátil de los cuatro países fue unificada en el Mercado integrado latinoamericano –MILA– que llegó a ser el segundo en capitalización y en transacciones en la región.

En relación con el sistema de cooperación del Pacífico, salvo el trabajo combinado con Chile para asegurar el nacimiento de Focalae, el papel de Colombia ha sido bajo e intermitente. La presencia en los encuentros de PBEC cesó y las reuniones de PECC se convirtieron con el paso del tiempo en encuentros más bien rutinarios con poco impacto en las políticas nacionales y en el proyecto de integración de la cuenca, que según lo dicho ya empezó a sufrir el bombardeo soterrado de iniciativas selectivas como el Arco del Pacífico y el TPP.

La fatiga del proceso pampacífico alrededor PBEC, PECC y APEC repercutió en el letargo de Focalae, el proyecto transpacífico que nunca logró compromisos al más alto nivel del ejecutivo. Sus encuentros no sobrepasaron el nivel ministerial y sin liderazgos señeros en cada región careció de una bondadosa competencia que intensificara el trabajo y la medición de resultados. Entre tanto, la integración material asiática tomó una velocidad notoria y puso en evidencia la vía contraria que prosigue América Latina y el Caribe. Así, mientras el comercio intraasiático se acerca al 60% del comercio internacional de esos países, en el ámbito nuestro apenas llega al 12%, lo cual demuestra la tendencia extravertida de estas economías. De otro lado, revela el contraste entre nuestro prurito retórico y de creación de instituciones de integración regional cuando la realidad de los países transcurre en dinámicas que los ponen de espaldas los unos a los otros, así como de las subregiones entre sí. El comercio entre los países miembros de la Alianza del Pacífico apenas llega al 6% de su intercambio internacional, mientras las cifras del flujo de bienes entre Sur y Centroamérica es todavía más pobre.

Como parte de la coyuntura de los gobiernos contestatarios en América Latina y Caribe, en 2012 hubo condiciones favorables para apostarle a la concertación regional, plasmada en la Comunidad de Estados de América Latina y



Caribe (CELAC). Hubo iniciales y emotivas expresiones de solidaridad regional y de voluntad de unir esfuerzos en torno al desarrollo conjunto y a la interlocución con los actores relevantes del sistema internacional. Ello propició sendos encuentros con Europa y con China, con los cuales se avizoró una agenda múltiple de tipo político y económico. En 2016, el revés de los gobiernos de Brasil y Argentina, aliados de este mecanismo de integración, desdibujó el panorama y la iniciativa pasó a formar parte del museo de instituciones de la esquiva integración de nuestros pueblos, que por cierto se remonta a la invitación continental de Simón Bolívar para realizar en 1826 el Congreso Anfictiónico de Panamá.

Opciones transpacíficas colombianas

Todo indica que para llegar a determinar una cesta más lúcida de las opciones nacionales en Asia y el Pacífico, el requisito inicial es un diagnóstico cabal del mundo en esta primera mitad del siglo XXI. La edad presente heredó del siglo pasado un pretencioso esquema de control hegemónico global desde el poder político, financiero y militar, en cabeza de Estados Unidos y en conjunto con sus aliados. En su perspectiva ególatra, ese grupo de países se autoevalúa todavía como los iluminadores de la humanidad, los estandartes del progreso, la razón y la democracia, y los protectores de los derechos humanos y las libertades públicas, todo ello dentro de un marco valorativo por fuera del cual no hay más que dictaduras, oscurantismo, fundamentalismo y atraso técnico y científico.

El delirio es tan palmario, que en 2017 se instaló en Washington un discurso saturado de xenofobia, racismo y cinismo, dispuesto a abrir más guerras contra el mundo islámico y el patio trasero ruso y a urdir provocaciones en Asia Oriental, mientras protegía un gobierno israelí dotado de armamento nuclear y consignas fascistas (Chomsky, 1999), al tiempo que abjuraba de los acuerdos multilaterales políticos, ambientales y de seguridad colectiva.

Pero, en reacción a las pretensiones homogeneizadoras persiste el movimiento reverso tanto en el interior de los países centrales como de estos frente a sus anteriores periferias y semiperiferias, para usar los términos de Wallerstein (Wallerstein, 1974). En el plano doméstico, cuatro gobernadores estadounidenses y numerosos alcaldes decidieron continuar las medidas ambientales contra el cambio climático, suscritas en París, en 2015. A nivel global, algunas economías grandes buscaron acuerdos más favorables en su trato mutuo y para superar la dependencia de las instituciones financieras controladas por estadounidenses, europeos y japoneses, asociados por largo tiempo en el G7, como extensión de su colaboración militar. De esa forma, los países emergentes dieron sostén al Nuevo Banco de Desarrollo o de los BRICS y China en marcha, el AIIB.

En el escenario regional repercute la desactivación de la comunidad del Pacífico. La cuenca ofrece las condiciones para el intercambio dinámico, aunque de menor intensidad que los movimientos concéntricos regionales, liderados por el proceso centrípeto asiático (García, 2014). En particular, Asia Sur y Oriental, Europa y Norteamérica afirman sus procesos integracionistas, mientras África, Asia Occidental (Medio Oriente) y América Latina y Caribe nutren un comercio intra-regional mínimo. Es probable que, en medio de las crisis recurrentes y a gran costo ambiental, la producción mundial por el orden de US\$43.5 billones en el año 2000 se duplique y alcance los US\$96.6 billones en el año 2030 (Sarmiento, 2017). Una parte ostensible de esa producción será asiática.

Estas variaciones regionales y globales son claves en el momento de ajustar los análisis internacionales y establecer lineamientos de políticas y programas de inserción externa en términos favorables. Respecto a la reiterada vocación colombiana hacia el Pacífico, en primer lugar se ve necesario ampliar los acuerdos para asegurar las inversiones y el comercio con otros países más allá de Corea, que goza de un TLC con nosotros. Acuerdos para traer inversiones deben continuar con Japón, Hong Kong, Taiwán, Singapur, Indonesia e India. Negociaciones similares son indispensables con China, país con el cual se añade la tarea de establecer mecanismos especiales para compensar el abultado déficit comercial, abriendo acceso en términos asistidos a la oferta manufacturera y agrícola colombiana.

Los acuerdos económicos con Asia tienen la ventaja de incluir programas de cooperación técnica; sin embargo, la experiencia de la negociación del TLC con Corea se ha de asumir por completo, con el fin de ajustar los futuros convenios a las propuestas de los sectores productivos vulnerables a la competencia asiática, los cuales se sintieron marginados de la discusión del tratado. Además, sus demandas legales retrasaron por un tiempo la ratificación del TLC por parte de Colombia.

En segundo lugar, hace falta acelerar la aproximación en curso entre los dos esquemas de integración de América Latina y el Caribe. La zanja abierta entre Mercosur y la Alianza del Pacífico tiende a llenarse de manera espontánea por el retiro de las administraciones líderes de Mercosur. No obstante, Colombia está en condiciones de ejercer un liderazgo regional más prominente en el diseño y aplicación de medidas orientadas a profundizar la integración regional. El hecho es que mientras no se logre un frente colectivo consolidado, los esfuerzos de interlocución con Europa, Asia y Estados Unidos se quedarán en un nivel discursivo sin efectos prácticos. En tal sentido, CELAC ofrece un marco político desde el cual sería preciso plantear la integración regional ampliada.

En tercer lugar, el estilo centralizado y burocrático de las negociaciones económicas internacionales requiere cambios con el fin de abrirles oportunidades a los sectores productivos y a las autoridades locales. Entre 1989 y 2003 se llevó a cabo un programa pedagógico importante liderado por el Congreso de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores y las gobernaciones del occidente del país. Se trató de un ejercicio que dio a conocer la dinámica de cooperación pampacífica y estimuló la producción académica. Sin embargo, quedó pendiente establecer el eslabón con las instancias superiores de toma de decisiones. El Consejo Colombiano de Cooperación en el Pacífico –Colpecc- ejerció durante varios años la secretaría técnica de la política nacional hacia la Cuenca, pero terminó desconectado del alto ejecutivo. Consolidar un organismo asesor superior enlazado a la agenda de la Alianza del Pacífico que procure reiterados Conpes se juzga por ello pertinente.

En cuarto lugar, la concertación permanente entre los sectores sociales y los gremios debería acomodar las respuestas a las variaciones del entorno regional y global de manera mucho más acertiva, con base en un acuerdo básico sobre la deseada concordancia entre el desarrollo económico y el social. Lo cierto es que el país genera riqueza constante que beneficia un régimen de acumulación de capitales nefasto por triple partida: aumenta la distancia entre la élite financiera y el resto de sectores sociales extendiendo la capa de pobreza, y regresa el tipo productivo a la economía extractiva, que de paso afecta de un modo irremediable el equilibrio ecológico. Son efectos directos del regreso a la provisión de bienes básicos o de economía reprimarizada (Prieto et alt., 2017), en un desenlace de la famosa “maldición de los recursos naturales” (Sachs y Warner, 2001), un mal que aqueja a toda la región latinoamericana.

En quinto lugar, y en relación directa con el bienestar general, la estrategia transpacífica no puede estar diseñada sin un nexo directo con los planes económicos y sociales para el andén del Pacífico. Varios programas (Plan Pacífico, Biopacífico), suscitados por la ola de la cuenca desde los años ochenta, pusieron de presente las condiciones lamentables de los pueblos del litoral occidental colombiano. Sin un vasto plan para hacer una presencia institucional extensa y efectiva, esa Colombia alejada de los centros del poder económico y político seguirá condenada a la miseria, mientras desfila ante sus ojos la riqueza representada en el comercio internacional.

Colombia se encuentra entre los diez países más inequitativos del mundo. La disparidad se pronunció desde 1990 (Sarmiento, 2017), lo cual significa que la internacionalización económica ayudó más a concentrar la riqueza que a elevar el bienestar nacional. La prolongada huelga de Buenaventura entre mayo y junio de 2017, “el paro que se volvió tsunami” (Molano, 2017) es patética al respecto.

Buscar alternativas a la globalización asimétrica es una tarea conjunta de las organizaciones populares, empresariales y académicas, que además requieren comprometer al gobierno central. En tiempos de redundancia internacional de capitales, trabajo y mercancías (Waltz, 1979) –léase concentración de la riqueza con desempleo y pobreza- no hay duda que el examen de los desplazamientos económicos y estratégicos a Asia y el Pacífico ameritan detenidos estudios y medidas precisas para robustecer las relaciones transpacíficas del país. En gran medida, la procesión sigue adelante y no está bien que Colombia se contente con ser una simple observadora del espectáculo.

Conclusiones

Emular el crecimiento sostenido de algunos países asiáticos y aprovechar el ensanchamiento de su comercio es una vieja aspiración de la dirigencia económica y política colombiana. Con tal propósito, hubo nuevas oficinas comerciales en Asia y se llegó a suscribir el TLC con Corea. No obstante, los envíos siguen siendo menores que las adquisiciones de bienes desde esos países, en un déficit que las importaciones desde China terminaron por disparar. Avanzadas negociaciones y acuerdos de nueva generación parecen indispensables para lograr un intercambio más equilibrado, a favor del sector manufacturero nacional, que contrarreste el sesgo extractivista auspiciado por la industria asiática.

Asimismo, como se prevé un crecimiento continuo asiático en las próximas décadas, en un nivel superior a las otras regiones, amparado en las obras de infraestructura de la nueva ruta de la seda, incorporarse a esa dinámica, a través de la participación en el AIIB es una solicitud que Colombia debería acometer.

Una política prolífica dirigida a responder los desafíos asiáticos y la cooperación en la Cuenca del Pacífico conduce por necesidad a darle solución a la aguda problemática del litoral Pacífico colombiano. Ciertas respuestas paternalistas salen a reducir cada vez que se desatan rebeliones populares; sin embargo, el remedio de largo plazo solo podrá obtenerse mediante la concertación entre las comunidades y los gobiernos locales, los gremios y las organizaciones sociales, con el fin de encaminar planes de desarrollo distributivos y que aprovechen más el trabajo. Esa es otra lección asiática de sumo valor.

Tanto para la negociación de cláusulas más justas con Asia, así como con Estados Unidos, es valiosa la cooperación en América Latina y Caribe. El liderazgo de la integración regional se perdió desde que Brasil entró en el serio conflicto institucional interno, dejando un vacío que Colombia podría cubrir en parte, al canalizar la experiencia de concertación que ha dado la Alianza del Pacífico.

Un enfoque latinoamericano y caribeño de la internacionalización de Colombia resulta determinante para el propósito de mejorar las condiciones económicas, sociales y ambientales, dada la posibilidad de racionalizar el empleo del recurso humano y mitigar la pérdida de la biodiversidad, por medio de un mercado regional dinámico. En contrapartida, una región robustecida estaría en mejores condiciones para negociar acuerdos con otros

centros de poder, como el que emerge en Asia. De igual manera, al elevar el perfil colombiano dentro del espacio latinoamericano el país tendría el beneficio de aplacar la severa dependencia del dictamen estratégico y económico estadounidense, tan en contravía de la pregonada soberanía nacional.

BIBLIOGRAFIA

- Barrera, J. (1995). Patrones de acercamiento. *Texto y Contexto* (6), 36-66.
- Chomsky, N. (1999). *The Fateful Triangle: The United States, Israel and the Palestinians*. London: Pluto Press.
- DANE. (2017). *Comercio Internacional*. Recuperado el 11 de junio, de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-tema/comercio-internacional>.
- De Gregori, W. (2011). *Manifiesto de la proporcionalidad con democracia directa*. Raleigh, N. C.: Lulu Enterprises.
- Dinero.com. (2017). *¿Cuál ha sido la evolución y beneficio de la Alianza del Pacífico hasta hoy? Mayo 2*. Recuperado el 3 de junio de 2017, de <http://www.dinero.com/economia/articulo/cifras-y-resultados-de-la-alianza-del-pacifico-a-2017/244823>.
- Durán Lima, J. y D. Cracau. (2016). *The Pacific Alliance and its economic impact on regional trade and investment. Evaluation and perspectives*. Santiago de Chile : Eclac.
- El Espectador. (19 de agosto de 2015). Fotón estrena planta ensambladora. *El Espectador*, pág. 12.
- Funabashi, Y. (1993). The Asianization of Asia. *Foreign Affairs*, vol. 72, No. 5, 75-85.
- García, P. (2001). *El regreso del dragón. Geopolítica de Asia y el Pacífico*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- García, P. (2014). *Geopolítica del siglo XXI. El factor asiático*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, Cal.: Stanford University Press.
- Kay, C. (2002). Why East Asia Overtook Latin America: Agrarian Reform, Industrialisation and Development. *Third World Quarterly* 23 (6), 1073-1102.
- Molano, A. (2017). Buenaventura: el paro que se volvió tsunami. *El Espectador* (11 de junio), pp. 28-30.
- Nester, W. (1990). Japan's Governing Triad: Models of Development and Policymaking. *Asian Perspective. A Journal of Regional and International Affairs* 14 (1), 145-170.
- Observatorio Asia Pacífico. (2017). *Eventos Asia Pacífico*. Recuperado el 10 de junio de 2017, de <http://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/seminario-alianza-del-pacifico-udd-sofofa>.
- Prieto, G. A. (2017). El comercio de China con América Latina: panorama de reprimarización. En: Pastrana, E. y H. Gehring, *La proyección de China en América Latina y Caribe*. (págs. 219-266.). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana/Konrad Adenauer Stiftung .
- Procolombia. (2017). *Noticias*. Recuperado el 11 de junio de 2017, de <http://www.procolombia.co/Noticias>
- Sachs, J. y. (2001). The curse of natural resources. *European Economic Review*, 45, 827-838.
- Sarmiento, L. (2017). *Crisis mundial y explotación laboral en Colombia*. Recuperado el 10 de junio de 2017, de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0544/articulo06.html>
- Wallerstein, I. (1974). *The Modern World System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in Sixteenth Century*. New York: Academic Press.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. New York: Addison-Wesley.
- Woronoff, J. (1992). *Asia's 'Miracle' Economies*. Nueva York: M. E. Sharpe.

LA REGIÓN ASIA-PACÍFICO Y SU IMPORTANCIA PARA EL REGIONALISMO ABIERTO LATINOAMERICANO

ALDO OLANO

DOCENTE INVESTIGADOR

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

En este artículo se revisa uno de los últimos procesos de integración surgidos en América Latina, la Alianza del Pacífico Latinoamericano, y el relacionamiento que viene construyendo con la región Asia-Pacífico. En aras de lograr una mejor explicación de este comportamiento en política exterior, en un primer momento se presentan el contenido de una teoría formulada con el objetivo de renovar el tradicional paradigma que ha dominado en los estudios internacionales. Es la teoría del regionalismo abierto y forma parte del nuevo regionalismo latinoamericano, pues con ella se organizaron propuestas dirigidas a reorganizar el sistema regional, es decir, un multilateralismo distinto. En esta parte se hace una sumaria revisión del debate teórico vinculado al tema que convoca el artículo, así como los argumentos del regionalismo abierto como enfoque que explica mejor la Alianza del Pacífico.

La Alianza del Pacífico y la renovación del liberalismo

En la década y media que lleva de transcurrido el siglo XXI, la región Asia-Pacífico se ha convertido en un importante referente dentro del comercio internacional. El excelente ritmo de crecimiento económico y su correspondiente desarrollo en la calidad de vida de su población, la permanente innovación científica y tecnológica, su capacidad exportadora pero también su potencial importador, a la vez que su posicionamiento como centro receptor de grandes inversiones, han llevado a que sea vista con admiración desde distintas regiones del mundo. América Latina no es la excepción a esta dinámica de acercamiento interregional, más si se tiene en cuenta la importancia que el mercado asiático tiene para un importante grupo de productos provenientes del continente.

Es además muy evidente, que dentro de la región Asia-Pacífico, ha sido China el país que más se ha venido destacando por los importantes logros económicos adquiridos en los últimos quince años. Hoy por hoy tiene la mayor población del planeta, viene siendo la segunda economía del mundo luego de la estadounidense, es el mayor exportador global de diversos bienes primarios y secundarios, además de tener una excelente estabilidad política. Su mercado interno mantiene un expectante atractivo conforme las personas incrementan su nivel de ingresos, lo cual significa un mejoramiento en su capacidad de consumo. Tales razones han llevado a que desde el continente latinoamericano se busque la forma de incrementar las relaciones comerciales, actuando ya sea de manera bilateral, vía los tratados de libre comercio, o multilateral, por medio de procesos de integración que comprometen a distintos países latinoamericanos.

La Alianza del Pacífico, integrada por México, Colombia, Perú y Chile, está entre los intentos recientes por alcanzar un nuevo tipo de integración, basado ahora en un conjunto de renovadas ideas y diseños institucionales que la Comisión Económica para América Latina viene auspiciando desde mediados de la década de los noventa. Son unas

propuestas contenidas en el documento *La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1994) y sabemos que forman parte de un proyecto en el que se propone liberalizar las economías en aras de alcanzar el desarrollo, ahora por medio de una presencia más activa en el comercio mundial. Con este proyecto se dio un fuerte impulso a lo que se ha conocido como regionalismo abierto, lo cual implica un nuevo accionar en las relaciones entre las economías latinoamericanas, pero también con otras regiones. Veamos en qué consiste.

Si algo ha sido estudiado con mucha amplitud en las últimas dos décadas, fue la llegada del modelo neoliberal y sus consecuencias en las regiones donde fue implantado. Para los fines propuestos, el modelo no solo se ve como un proyecto dirigido a adelantar una profunda reforma de las economías nacionales, en este caso las de América Latina, sino que también constituyó el referente teórico con que se pretendió reorganizar el sistema regional e internacional en sus diversos componentes. Aquel fue reconocido desde inicios de la década de los noventa como nuevo regionalismo, y sus primeros proyectos estuvieron dirigidos a promover una integración económica y comercial que abarcara la totalidad del continente, por medio de la apertura irrestricta de los mercados nacionales. Para algunos autores, esto significó el traslado del conjunto de principios aglutinados en el Consenso de Washington a la organización de un nuevo sistema regional. En este falso consenso se basaron las políticas de ajuste estructural y de reforma económica aplicadas en toda la región, variando en intensidad según el grado de profundidad de los problemas económicos que aquejaban a los países latinoamericanos.

En el caso del regionalismo abierto, uno de sus impulsores fue justamente Estados Unidos, durante el gobierno de George H. Bush, quien en 1990 formuló la “Iniciativa para las Américas” como un proyecto dirigido a organizar en todo el continente una zona de libre comercio basada en la completa apertura de los mercados, el fomento de la inversión extranjera y la reducción de la deuda externa. La nueva economía política del liberalismo propuso desde sus inicios tener un alcance global, y eso ayuda a entender por qué los promotores para América Latina del nuevo modelo de integración establecieron que el regionalismo abierto debía entenderse como fundamento de:

[...] un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. [...] el regionalismo abierto [constituye] [...] un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 1994)

Este proyecto de integración económica y comercial se complementaba con la voluntad de fortalecer la democracia liberal en toda la región; solo quedaba exceptuada Cuba, sobre todo cuando en 1991 fue promulgado el Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del Sistema Interamericano. En todo caso, con el nuevo modelo no había lugar para veleidades proteccionistas, por ejemplo, anacrónicas propuestas dirigidas a organizar políticas comunes como la unificación arancelaria, y menos para aspirar a una integración de tipo social o cultural, máxime porque un objetivo prioritario era/es fortalecer la competitividad de las economías nacionales en el mercado mundial.

Aquí podemos mencionar que los objetivos más relevantes son la estabilidad macroeconómica, la política dirigida a motivar la competencia en los distintos sectores y ramas de la producción, el fortalecimiento de relaciones comerciales con distintos países y regiones alrededor del mundo. De igual manera, la protección del medio ambiente según la normatividad internacional, en particular lo contenido en el Acuerdo de París, la reforma de la legislación laboral, además de garantizar la propiedad intelectual y reforzar la seguridad jurídica para las inversiones privadas, sean nacionales o extranjeras. De igual manera, la importancia de incrementar el desarrollo de los sectores productivos de los países, basados en una estrategia que fomenta la competitividad por medio de una mayor apertura en los flujos de información y el intercambio de tecnología.



Todas las mencionadas serían condiciones que impulsan la adopción e incorporación de los países latinoamericanos en las reformadas o nuevas iniciativas de integración económica, más la posibilidad de formar parte de acuerdos bilaterales y multilaterales por fuera de la región. El supuesto del que se parte es que las nuevas exigencias a escala global y el creciente interés de los países por incorporarse en la economía internacional, han generado nuevos desafíos en temas que de maneras directa involucran al Estado. Por eso, es entendible que los procesos de integración vigentes en América Latina al momento de lanzarse el nuevo proyecto, caso Comunidad Andina o Mercosur, tuvieran que adaptarse a los principios propuestos para reformar los órdenes económicos, comerciales y políticos tanto locales como regionales (CEPAL, 2001, pp. 207-211).

Es con esta lógica que dicha institución diseñó y contribuyó a los cambios en los proyectos de integración regional, pues al proponer el regionalismo abierto como modelo para América Latina, este se constituyó en tendencia una vez finalizada la Ronda Uruguay en 1993 y con la cual se dio origen a la Organización Mundial de Comercio, OMC. La política desde entonces se basó en promover acuerdos subregionales de liberalización comercial, más la creación de nuevas instituciones multilaterales que asumieran de manera completa los principios del regionalismo abierto.

En tal sentido, la integración debía darse a escala regional y global por medio de un nuevo tipo de inserción, en el cual se dejaba en libertad a los Estados miembros de los nuevos procesos para que actuaran de manera unilateral en distintos escenarios persiguiendo sus intereses nacionales. Aquí es importante la misión asignada a los tratados de libre comercio, pues estos pasaron a ser vistos como un aspecto significativo en el camino trazado para acceder a un mundo ahora sí globalizado, y desde esta perspectiva comenzaron a operar las instituciones multilaterales en un contexto marcado por la unipolaridad hegemónica de Estados Unidos. El Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, OMC, Banco Interamericano de Desarrollo y CEPAL asumieron la conducción ideológica y política del nuevo modelo, además de comprometerse con el financiamiento de las reformas económicas.

Según dichas instituciones, el regionalismo abierto era la iniciativa más asequible para quienes desde entonces comenzaron a buscar el desarrollo con una participación más efectiva en la economía mundial, la cual estaba transitando por profundos cambios en los que el aumento de la interdependencia, la liberalización y la competencia por las inversiones venía acompañado por la reforma de las economías nacionales mediante la privatización y la desregulación. Podría decirse, entonces, que la llegada del regionalismo abierto se dio en un contexto regional profundamente reconfigurado, donde el panorama político y económico de América Latina había sufrido grandes transformaciones, producto de una voluntad interior dirigida a ser participantes más activos del proceso globalizador.

Destaco que, así como la Alianza del Pacífico incorpora elementos del nuevo regionalismo, no es menos cierto que también es parte del nuevo multilateralismo. Ambos se sustentan en teorías y modelos de integración que han estado presentes en la política exterior de diferentes Estados latinoamericanos y que para nuestro caso de estudio han sido ampliamente instrumentalizados por los del Perú y Colombia en un escenario internacional caracterizado por permanentes cambios. Es posible afirmar esto último por la activa participación que ambos han tenido tanto en la organización de nuevas instituciones multilaterales, como en la reforma a profundidad de las ya existentes, mostrando así una política exterior que se organiza con principios más acordes a los intereses nacionales.

Este comportamiento basado en priorizar lo nacional no descuida el entorno regional, pues es muy fácil constatar la presencia de ambos Estados en numerosas actividades en sucesivas cumbres presidenciales y un discurso de contenido muy diverso. Lo aquí mencionado sería la prueba de un tipo de accionar que da sustento institucional a la teoría del regionalismo abierto en la política exterior de Colombia y Perú, caso específico con su participación en la Alianza del Pacífico que se ha constituido como un mecanismo de integración que busca no trascender más allá de aspectos económicos y comerciales.

Tal como se define en el Acuerdo Marco, la Alianza del Pacífico debe verse como un “espacio de integración económica, política y comercial que ofrezca a los agentes económicos un marco jurídico previsible para el desarrollo del comercio de bienes, servicios y de la inversión [...]”, mientras que busca consolidarse como una plataforma exportadora hacia regiones diversas, pero en especial orientando su accionar hacia el Asia-Pacífico. El grupo fundador hace notar que es un “[...] proceso de integración abierto y no excluyente, constituido por países con visiones afines de desarrollo y promotores del libre comercio como impulsor de crecimiento” (Alianza del Pacífico, 2014).

Los integrantes de la alianza han establecido criterios bastante claros en relación con lo que buscan, pues definitivamente “se orienta hacia la modernidad, el pragmatismo [...]”, y manifiesta una firme voluntad para así “[...] enfrentar los retos del entorno económico internacional”. Al mismo tiempo, se propone “como un área de integración profunda para avanzar hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas e impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías [...]”, mientras que muestra unos antecedentes muy sólidos a los principios del libre mercado, pues los Estados miembros mantienen una política de “[...] acuerdos comerciales entre sí y con las economías más desarrolladas y dinámicas del mundo” (Alianza del Pacífico, 2014).

Por último, expresa su firme compromiso con la vigencia del Estado de derecho en el orden político, basado -claro está- en los principios más tradicionales de la democracia liberal, como el Estado uninacional y monocultural. Todo esto recibió un fuerte impulso con la Declaración de Punta Mita, documento surgido de la cumbre llevada a cabo en México del 19 al 20 de junio de 2014, reafirmado en la Declaración de Paracas, Perú, luego de la cumbre llevada a cabo en esa ciudad durante el 3 de julio del 2015, y culmina con la absoluta desgravación arancelaria para el 92% de los productos que los países miembros comercializan entre sí (Alianza del Pacífico, 2014).

Tratando de dar respuesta a este comportamiento, el desarrollo por medio de la intensificación de las relaciones comerciales con países y regiones, lo que se busca es ampliar la oferta exportadora con nuevos productos que logren nichos de mercado, a la vez que se diversifican los lugares de destino. Hay que recordar que en el proceso negociador se ponen en juego variables que de una u otra manera deben considerar las decisiones en política interior, además de las consecuencias que pueden generarse en la gobernanza local. En todo caso, lo anterior ha venido acompañado de una intensa promoción de los tratados de libre comercio, con los cuales ambos países han demostrado un compromiso sumado a una fuerte voluntad política por extenderlos a otros países y regiones alrededor del planeta.

Ahora bien, es importante constatar que Colombia y Perú reafirman los principios liberales con los cuales han organizado la política económica desde inicios de la década del noventa. Como una prueba tendríamos la adhesión al multilateralismo representado en las instituciones financieras internacionales, y la recomendación de continuar

en los principios aperturistas con que organizaron la estrategia de inserción en el sistema económico internacional durante las últimas dos décadas y media.

También resulta evidente que Colombia y el Perú se han orientado hacia la diversificación de sus relaciones con el mundo. Hasta allí no tendría nada de sorprendente, pues la casi totalidad de los Estados latinoamericanos así lo manifiestan en sus lineamientos de política exterior. Lo que llama la atención es el pragmático carácter y la amplitud de los criterios que se incorporan para adelantar la integración global. La consecuencia de esta laxitud es la facilidad de que sean instrumentalizados por los actores políticos y los agentes económicos allí presentes, mediante una política que se define como pública. Entonces, comprendemos las justificaciones utilizadas para el incremento de las relaciones en el continente vía el regionalismo abierto.

En la política exterior de ambos Estados, se incorpora la diversificación por medio del fomento de los regímenes internacionales que han venido (des)regulando el sistema internacional. Como estamos viendo, la voluntad se concretó en el impulso a la diversificación recurriendo a varios mecanismos, entre los cuales se ha priorizado el carácter bilateral del comercio internacional, por medio de la firma de tratados de libre comercio y la organización de bloques regionales con países que comparten criterios similares. Se debe considerar que un aspecto muy celebrado dentro del actual orden globalizado es el significativo aumento del comercio internacional, pues se presenta como un logro de la política económica aperturista, y aquello se busca con mucha intensidad.

Como estos principios han sido considerados indiscutibles por los seguidores del modelo liberal, una estrategia reafirmada por los tecnócratas locales ante el hecho incontrastable de que no “había alternativa”, el comercio internacional ha adquirido una relevancia significativa en la política exterior del regionalismo abierto. Es lo que nos permite entender el incremento y la diversificación en las relaciones comerciales de ambos países con la región del Asia-Pacífico, sobre la base de asumir el reto exportador creando las condiciones institucionales necesarias.

En el caso del Perú digno de destacarse es el hecho de haber incrementado la inserción interregional vía los tratados de libre comercio firmados con distintos países de Asia Pacífico, donde se destacan los firmados con China, Corea del Sur, Tailandia, Singapur y Japón, además de ser miembro del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, APEC, y ser parte negociadora en el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, TPP. El mayor beneficio se muestra en el hecho de que, en el 2015, dicha región sea el destino de casi el 30% de las exportaciones totales. Al mismo tiempo, es casi el 33% de las importaciones que realiza el país.

Por su lado, Colombia ha tenido mayores dificultades para acceder al mercado asiático puesto que hasta el día de hoy solo tiene un TLC firmado con Corea del Sur; el negociado con Japón quedó detenido y con China no se tiene a la vista una próxima negociación. Al mismo tiempo, no es miembro de APEC ni del TPP, con lo cual existiría un bloqueo político-institucional para acceder con mayor fuerza al mercado asiático. Lo anterior nos ayudaría a entender por qué su principal socio comercial sigue siendo EE.UU. a pesar de la relevante presencia adquirida por China en el mercado latinoamericano. Solo un dato para sustentar la anterior afirmación: en el 2014, las exportaciones de Colombia hacia China fueron solo el 9,95% del total exportado.

Conclusiones

Podríamos decir que tanto Perú como Colombia han buscado construir una política exterior que en el plano comercial aparece como bastante diversificada, y lo decimos por la prioridad otorgada a los principios de la liberalización económica y la intensificación del comercio con las principales regiones económicas del planeta. Con ritmos y logros diferenciados, ambos países han establecido relaciones comerciales con muchos países alrededor del mundo, y en los últimos años ha aumentado de manera considerable su relación con el continente asiático. Pese al renacimiento de tendencias proteccionistas, efectos no deseados de la elección de Donald Trump, el regreso del nacionalismo al continente europeo y la ralentización de las economías asiáticas, ambos estados han planteado que la política de mayor integración comercial continuará su marcha.



El argumento que se utiliza es que tanto Perú como Colombia cuentan con una cartera de instrumentos que podrían impactarles positivamente, una vez que el crecimiento de la economía mundial se reinicie y la apertura económica se reinstale en los más importantes medios decisores de política económica mundial. Estas expectativas podrán ser alcanzadas si es que tomamos en cuenta lo dinámico de la política internacional y regional más los cambiantes intereses de los involucrados en los procesos de integración.

De esta forma, rescatamos la importancia de aprovechar los flujos de comercio global susceptibles de ampliarse aún más a través de acuerdos bilaterales, los cuales no deben funcionar en detrimento de la integración regional, a pesar de que la participación en este último escenario no haya traído las ventajas prometidas. Lo anterior sugiere la necesidad de no descuidar las negociaciones ni la pertenencia a diversos bloques, países o procesos de integración existentes, como también el incorporar elementos que afiance el interés nacional en los acuerdos otras regiones del mundo. En tal sentido, el bilateralismo, el regionalismo y el multilateralismo no son opuestos excluyentes sino complementarios; debiendo considerarse que cualquiera de ellos no tiene por qué subordinar al otro.

BIBLIOGRAFIA

- Alianza del Pacífico. (2014). “Valor estratégico”. Recuperado en http://www.alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/valor-estrategico/
- CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Libros de la CEPAL. Recuperado en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/74377/lcg1801e.htm>

MACRON Y LA QUINTA REPÚBLICA. PERSPECTIVAS POLÍTICAS E INSTITUCIONALES DE FRANCIA

YANN BASSET

PROFESOR

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

Difícilmente se podría sobreestimar la ruptura que significó la elección de Emmanuel Macron a la Presidencia de la República de Francia, no tanto por su juventud, su programa o su imagen, sino sobre todo porque implica una tentativa de redefinición de la escena política mayor, sin duda la más profunda desde la proclamación de la Quinta República por el General de Gaulle en 1958. Para convencerse, basta señalar que los dos grandes partidos políticos que habían estructurado la vida política del país desde hace 50 años, los Republicanos herederos del *gaullisme* a la derecha y el Partido Socialista a la izquierda, fueron no solamente eliminados de la segunda vuelta de la elección presidencial, sino que se está anticipando una derrota tremenda de ambos en las legislativas que los dejarían con unas migajas de la representación nacional frente al nuevo movimiento *En Marche* del Presidente¹. No son siempre las grandes reformas constitucionales las que modifican en profundidad un sistema político. A ojos de los ciudadanos, el cambio de los jugadores puede tener consecuencias mucho más espectaculares que el cambio de las reglas.

La duda que queda, entonces, es si los nuevos actores van a alterar el juego. Tres escenarios son posibles: el de la adaptación de las instituciones al macronismo y la evolución de las prácticas políticas hacia un nuevo equilibrio institucional; el de la disolución del macronismo en las instituciones; o el de la ruptura, que resultaría de un fracaso del movimiento encarnado por el presidente tanto a adaptarse al régimen como a cambiarlo. En cualquier caso, el afán de cambio y el descontento que se manifestaron en estas elecciones es tal que resulta indispensable evaluar estos tres escenarios. Empezaremos por un diagnóstico del nuevo escenario creado por las elecciones, antes de examinar los tres escenarios posibles.

Insatisfacción y exigencias de cambio

Llama la atención la radicalidad de las exigencias de ruptura que se expresaron en la primera vuelta de la presidencial. Por segunda vez en su historia, el Frente Nacional, de extrema derecha, se calificó para la segunda vuelta con Marine Le Pen, hija del líder histórico, con un programa nacionalista de rechazo a la globalización, la Unión Europea, y las migraciones. Aunque el Frente Nacional no es un actor nuevo en el sistema político francés, había sido mantenido en cuarentena por la voluntad de los partidos tradicionales que rechazaban fuertemente su programa (y sobre todo, el tinte xenófobo de su discurso), y por el modo de elección mayoritario al Congreso que laminaba los partidos minoritarios que no pueden o no quieren aliarse con uno de los dos grandes. En esta oportunidad, sin embargo, el Frente Nacional pasó alejadamente su techo histórico obteniendo un 21,3% de los votos en primera vuelta, y sobre todo, un 33,9% en segunda vuelta, lo que muestra el éxito de la estrategia de “desdemonización” del partido, emprendido por Marine Le Pen.

¹ A la hora de escribir este artículo, no disponemos de los resultados de estas elecciones.



En los últimos años, la candidata marcó distancias con respecto a su padre y trató de suavizar la imagen racista del partido. Su progresión en la segunda vuelta muestra que lo ha logrado en parte, y que, de ahí en adelante, un tercio de los electores considera el Frente Nacional como una opción viable (aunque no necesariamente su primera opción). Esto marca un cambio importante con el antecedente de 2002, cuando la presencia del fundador Jean-Marie Le Pen en la segunda vuelta por primera vez en la historia, provocó un rechazo tal en el electorado que el candidato terminó con apenas 17,8%, contra 16,9% en la primera vuelta.

El Frente Nacional se arraiga por tanto como una opción banal, en particular en el mundo rural que se siente olvidado y cada vez más ajeno frente a muchas evoluciones económicas, sociales, culturales y tecnológicas contemporáneas. Por primera vez, podrá probablemente contar con una bancada digna de consideración en el Parlamento, aunque el modo de elección sigue limitando sus posibilidades en este ámbito.

No obstante, el éxito electoral del partido de extrema derecha en estas elecciones no ha sido tan grande como se esperaba. Se beneficiaba de un contexto particularmente favorable por la impopularidad del gobierno saliente, la mediocre situación económica, la crisis de legitimidad que atraviesa la Unión Europea después del *Brexit*, y, sobre todo, la ola de atentados terroristas que ha sufrido Francia a mano del islamismo radical. Todo eso encajaba perfectamente con el discurso de defensa de los valores nacionales que había sido la bandera histórica del partido, y hasta unos tres meses antes del escrutinio, Marine Le Pen encabezaba las intenciones de voto con porcentajes que se acercaban peligrosamente al 30%.

Así que, al final, el éxito del Frente Nacional no fue lo que auguraban muchos observadores asustados por los precedentes de Trump y del *Brexit*. En realidad, la “desdemonización” encontró también sus límites en un discurso ambiguo sobre puntos clave, lo que molestó a muchos militantes históricos. Por ejemplo, la propuesta de salir del Euro fue acompañada de muchas precauciones como la promesa de convocar a un referendo sobre el tema y la propuesta un poco confusa de hacer convivir una moneda nacional para las transacciones cotidianas con otra para los pagos internacionales. Estas prudencias pudieron haberle quitado algo a la contundencia que había logrado el discurso tradicional del partido.

Pero más allá, lo realmente preocupante para el Frente Nacional es que le surgió competencia para el discurso de protesta, que había logrado encarnar desde los años 1980 de manera casi exclusiva. En particular, al otro extremo del espectro político, la candidatura de Jean-Luc Mélenchon resucitó una izquierda radical que estaba en franco



su carrera en el Partido Socialista que dejó al final de la década 2000, criticando lo que interpretaba como una deriva liberal del partido en el ámbito económico. Se presentó por primera vez a la presidencial en el año 2012, obteniendo un notable 11,1% de los votos. En esta ocasión, se pronunció a favor de François Hollande contra Nicolas Sarkozy para la segunda vuelta.

Es en buena medida la decepción que suscitó el gobierno de Hollande lo que llevó a una parte de la izquierda tradicional a volcarse hacia su candidatura en esta oportunidad. A lo largo de todo su mandato, Mélenchon no dejó de criticar la política de austeridad fiscal para salir de la crisis considerada impuesta por Alemania. En competencia con el candidato socialista Benoit Hamon por el voto de izquierda, quien había sido él mismo un crítico del gobierno de Hollande desde adentro del Partido Socialista, Mélenchon logró finalmente tomar la delantera con respecto a su rival, en particular por el talento de orador que demostró en los debates.

Mélenchon fue particularmente exitoso entre los jóvenes y los sectores populares, lo que contribuyó a limitar el auge de la prédica anti-sistema de Le Pen en esos sectores. La radicalidad de su discurso, en particular en materia de política internacional (con posiciones pro-rusas en el asunto de Crimea, críticas acerbas a la Unión Europea y hasta muestras de simpatías hacia el chavismo en América Latina), así como las polémicas que armó con los medios de comunicación, son otras muestras de la inconformidad de amplios sectores de la sociedad francesa con la orientación política de los pasados gobiernos.

Mélenchon terminó con 19,6% de los votos, y se negó a tomar posición a favor de Macron en la segunda vuelta, contentándose con llamar a “no votar por Marine Le Pen”. La tibieza de esta posición fue criticada por sus ex colegas socialistas en particular, pero es ilustrativa del anti-liberalismo cada vez más marcado de Mélenchon, que pintaba a Macron como el candidato de los mercados.

Macron fue finalmente la versión suave y ambigua de este voto protesta. Por un lado, logró representar la renovación por su juventud y su posicionamiento como una persona nueva en el panorama político. Por otro, su programa no se podía interpretar como una ruptura tan drástica con respecto a los gobiernos anteriores. En realidad, Macron se inscribió en la continuidad de las grandes líneas del consenso político que prevaleció desde las dos últimas décadas del siglo pasado: política económica ortodoxa, defensa de la Unión Europea, y reformismo progresista en temas culturales y de sociedad.

El gran éxito de Macron es haber logrado pasar a un segundo plano estos elementos de continuidad programáticos, al precio de muchos silencios e imprecisiones sobre sus intenciones que les fueron reprochados por sus adversarios

durante la campaña. Sobre todo, logró marcar distancia con respecto al gobierno saliente de François Hollande a pesar de haber sido su ministro de economía antes de renunciar para dedicarse a la campaña presidencial.

La ruptura que encarnó Macron fue ante todo de imagen y de estilo. En cuanto a la imagen, su juventud lo ayudó a destacarse en una carrera presidencial de veteranos políticos. Entre los 5 grandes candidatos, Le Pen y Mélenchon ya habían sido candidatos, Fillon, candidato de la derecha era un ex primer ministro con muy amplia trayectoria, y sólo Hamon le podía disputar seriamente a Macron el papel de “hombre nuevo”. Sin embargo, Hamon había hecho toda su carrera política previa en el Partido Socialista y las juventudes de la organización. Era un hombre de aparato. Macron, al contrario, llegó tardíamente a la política después de pasar por el sector privado y entrar a trabajar como consejero económico de François Hollande, y a la postre, ministro. A pesar de encarnar hasta la caricatura la típica élite francesa, educada en Science Po y la Escuela Nacional de la Administración, Macron tenía la ventaja decisiva de ser una figura nueva en el ámbito político, en un momento de descredito profundo de la política.

En cuanto al estilo, Macron aprovechó su paso por el ministerio de economía para cultivar frente a la opinión un modo de gerencia “ejecutivo” y reformista, inspirado de los métodos del sector privado. En varios episodios, se mostró impaciente frente a las negociaciones y los compromisos que, según él, se volvían obstáculos para una gestión eficaz. Esta marca fue la que le permitió diferenciarse del gobierno de Hollande una vez lanzada su campaña presidencial. Pudo aparecer como una persona preparada, pero sin tener que asumir la responsabilidad de su balance en el ministerio porque acreditó la idea de que, de cierta forma, no lo habían dejado tomar las medidas que hubiera querido y que eran necesarias.

La problemática institucional

Esta diferencia en el estilo es una clave no sólo de la victoria de Macron, sino de todo el proceso electoral. Después de todo, uno podría sorprenderse de tales niveles de inconformidad y de insatisfacción al mirar el balance objetivo del gobierno de Francia en este momento. La situación económica era por cierto mediocre, pero más o menos en los estándares de los vecinos en cuanto a los principales indicadores macroeconómicos. La economía francesa tiene un persistente problema de competitividad con respecto a Alemania, su principal socio, que se vislumbra en un balance comercial desalentador. Pero, por el otro lado, tampoco conoció una crisis comparable con los países del sur de Europa como España, Italia o Portugal, sin hablar de Grecia. La ola terrorista fue sin duda traumática para el país y desencadenó además unas polémicas políticas entre el gobierno y la oposición de derecha después del atentado de Niza, pero tampoco estuvo en el corazón de la campaña. El desempleo masivo, en particular entre los jóvenes, es un tema que pesa mucho en la opinión pública, pero es un problema estructural que no se manifestó de la noche a la mañana y que afecta a la sociedad desde hace varias décadas.

Con todo, François Hollande terminó su mandato con un nivel de impopularidad nunca registrado en las encuestas de opinión para un presidente, que lo obligó a dar un paso al costado y renunciar a buscar una reelección. La situación, no obstante, no era tan catastrófica como para llegar a eso.

¿Por qué entonces llegamos a un nivel de inconformidad tal que trastornó la representación política del país? Consideramos que el objeto de la inconformidad, más allá de estos elementos coyunturales o estructurales, fue el modo de hacer política en Francia. Más particularmente, argumentaremos que las instituciones de la quinta república ya no están adaptadas a la evolución de la política francesa y generan de forma indirecta una insatisfacción creciente.

La quinta república francesa, recordemoslo, fue una criatura del General De Gaulle que vio la luz en 1958, cuando fue llamado al gobierno sobre el trasfondo de la guerra de Argelia. De Gaulle emprendió una reorganización profunda del sistema político con la redacción de una nueva Constitución, pensada para hacer emerger un gobierno fuerte y legítimo capaz de imponerse al llamado “régimen de los partidos” que caracterizaba según él la cuarta república, y que siempre había criticado desde su formación, después de la segunda guerra mundial.

De este modo, la nueva Constitución, junto con la reforma constitucional de 1962 que introduce la elección directa del presidente de la república, crearon el modelo francés del “semi-presidencialismo” que trata de combinar las lógicas parlamentarias y presidenciales. Dicho modelo supone que el sistema se acerca a una práctica presidencial siempre y cuando el presidente puede contar con una mayoría en el parlamento. En cambio, cuando no dispone de esta mayoría, el sistema funciona como un sistema parlamentario, y el primer ministro responsable frente al parlamento se vuelve el verdadero detentor del poder político.

Esta “monarquía presidencial”, asentada por la práctica política de unas personalidades con gran autoridad como el propio De Gaulle, Giscard d’Estaing y Mitterrand, hizo de la elección del primer mandatario el momento clave de toda la vida política. Este momento implicaba un proceso de personalización evidente de la vida política, así como de bipolarización con el sistema de dos vueltas, ayudado por el sistema mayoritario vigente en las elecciones legislativas. Para retomar una metáfora clásica, la elección presidencial francesa es un “encuentro entre un hombre y un pueblo”².

Podemos entender fácilmente que un proceso de esta naturaleza genera unas expectativas inmensas en la opinión. La elección del presidente toma fácilmente el aspecto de la búsqueda del hombre providencial, el salvador o el mesías y, desde luego, la decepción que sigue ineluctablemente suele estar a la medida de las expectativas despertadas. En el siglo XXI, ni Chirac, ni Sarkozy, ni Hollande lograron encarnar a este hombre providencial.

Un espíritu nostálgico podrá deplorar que estas personalidades no estuviesen a la altura de sus antecesores, que no tenían su carácter, su autoridad moral, y puede ser en parte cierto. Sin embargo, lo decisivo ahí no está probablemente en la personalidad de los primeros mandatarios sucesivos, sino más bien en la evolución de la sociedad. Nos encontramos ahora frente a una población más educada, más informada, consumidora de medios de comunicación alternativos a los medios tradicionales. Las fuentes tradicionales de autoridad en materia política (partidos, medios, etc.), han perdido en este contexto mucha de su influencia. El público se ha vuelto más crítico, más escéptico, más exigente.

Nada extraño en este contexto que un presidente fuera electo con altos niveles de expectativas, y deje el cargo con niveles igualmente altos de impopularidad. Chirac sólo logró su reelección en 2002 gracias a la llegada del Frente Nacional en la segunda vuelta. Sarkozy fue derrotado. Hollande renunció a buscarla. De cierto modo, los tres fueron probablemente conscientes de sus límites para encarnar la función presidencial y trataron de renovarla a su manera. Chirac cultivó una imagen de hombre de provincia cercano a la gente y alejado de las élites parisinas. Sarkozy usó y abusó de la comunicación política para aparecer como un hombre hiper-dinámico y reformador permanente. Hollande jugó al contrario la carta del “presidente normal”, del conciliador que escuchaba a todos y buscaba compromisos. Ninguno pudo esconder que el alcance de su poder y de sus márgenes de maniobras se iba reduciendo, que los compromisos de Francia con sus aliados europeos condicionaban buena parte de la política económica y presupuestal del país, que aún sin la Unión Europea, esos mismos márgenes de maniobra hubieran estado muy limitados por la globalización económica.

La realidad de la política en un país desarrollado, complejo e integrado al sistema internacional consiste en una maraña intrincada de intereses y actores de todo tipo que es muy difícil de intervenir sin provocar reacciones en contra. En este contexto, el semi-presidencialismo a la francesa es una verdadera maquina para decepcionar.

² Estos rasgos fueron acentuados por la reforma constitucional del 2000 que reduce el mandato presidencial de siete a cinco años para hacerlo coincidir con el parlamento. La simultaneidad de las elecciones de ambos poderes limita en práctica la posibilidad de una “cohabitación”, es decir, de un gobierno dividido con un parlamento adverso al presidente. La posibilidad es aún más limitada con la “inversión del calendario electoral” votada en 2001, que hace pasar la elección del presidente antes de las legislativas, permitiendo que las primeras influyan sobre las segundas.



El ocaso de los partidos

El destino de los candidatos de los dos grandes partidos tradicionales revela la naturaleza de esta insatisfacción. La lógica bipolar de la quinta república favorecía a priori el candidato de la oposición, Los Republicanos, pero ellos no supieron renovar ni su personal, ni sus prácticas. Entre los precandidatos de la derecha, estaba el ex presidente Nicolas Sarkozy, y dos ex primeros ministros, Alain Juppé et François Fillon. Sarkozy hubiera podido aparecer como el candidato natural por su paso previo por la presidencia; sin embargo, su posicionamiento muy a la derecha, su estilo conflictivo, y el recuerdo de su gobierno le suscitaron muchos adversarios, tanto en la opinión pública en general como en su propio partido.

Alain Juppé figuró entonces como el precandidato favorito de la derecha durante mucho tiempo en las encuestas. Más experimentado, más moderado que sus adversarios aparecía como una opción segura, capaz de atraer a electores del centro, e incluso de la izquierda. Sin embargo, este posicionamiento fue también un limitante para él. De cierto modo, no logró acreditar la idea de un cambio con respecto al estilo conciliador de Hollande, asimilado a cierto inmovilismo. En este contexto, el favorecido por la elección interna que se realizó en noviembre de 2016 fue, sorpresivamente, François Fillon, quien había adoptado un programa radicalmente liberal en economía, prometiendo entre otras cosas, una reducción drástica del número de funcionarios públicos para aliviar el gasto público.

A partir de ahí, Fillon apareció como el favorito para las elecciones. A pesar de su larga trayectoria política, podía aparecer como un partidario de cambios radicales por la tonalidad de su programa, y en oposición a la figura de Juppé, juzgado demasiado tibio. No obstante, la candidatura de Fillon tropezó con un escándalo cuando la prensa reveló que durante sus mandatos parlamentarios había contratado su esposa y sus hijos como asesores, aparentemente sin que ellos hicieran un verdadero trabajo para él, y además, por salarios muy por encima de lo que se remuneraba normalmente las asesorías parlamentarias. Fillon tuvo que sufrir la apertura de una investigación judicial sobre el caso en plena campaña, que todavía sigue su curso. Más allá del aspecto legal, el asunto le costó a Fillon su imagen de potencial candidato de la renovación, relegándolo a miembro de una élite política privilegiada e inmersa en conflictos de intereses. Además, quedaron patentes las divisiones de los republicanos, muchos de los cuales reclamaron públicamente el retiro del candidato. Si el candidato resistió las presiones de su partido para renunciar, no logró recuperar su estatuto de favorito. Terminó finalmente de tercero, con un insuficiente 20% para calificarse a la segunda vuelta, y anunció inmediatamente su retiro de la vida política, dejando su partido en una profunda crisis moral y de liderazgo.



Por su parte, el partido socialista tuvo que improvisar una elección primaria a la carrera en enero de 2017, después del anuncio de François Hollande de que no buscaría un segundo mandato. La impopularidad del jefe de Estado era tan grande que las encuestas le pronosticaban una derrota humillante desde la primera vuelta. El primer ministro, Manuel Valls, presionó discretamente el retiro de Hollande para aparecer como la carta alterna natural del partido. Sin embargo, no contaba con el hecho de que la impopularidad de Hollande era ampliamente compartida por su primer ministro. Valls representaba una línea política bastante cercana a la de Hollande, pero mucho más dura en cuanto a la búsqueda de la ortodoxia financiera y sobre los temas de seguridad. Eso le valió muchos roces con el partido a lo largo de su mandato, y la aparición de una verdadera oposición interna que lo acusaba de adoptar un discurso demagógico sobre la inseguridad para seducir los electores de la extrema derecha. Aunque los *“frondeurs”* opuestos a la línea de Valls dentro del partido se presentaron divididos en la primaria, el más destacado de ellos, Benoit Hamon, se le adelantó desde la primera vuelta en las urnas.

De este modo, a pesar de presentarse por el oficialismo, Hamon hubiera podido pretender también representar la renovación, en la medida en que representaba una línea que había sido crítica a lo largo del mandato de Hollande. El candidato presentó un programa de ruptura muy reformista, cuya medida estrella era la propuesta de una renta básica universal versada a todos los ciudadanos mayores sin condiciones, que tenía como meta la refundación total del sistema de protección social. De cierta manera, su línea lo acercaba a Mélenchon y los dos candidatos emprendieron un dialogo que fracasó por las irreconciliables diferencias que mantenían en materia de política internacional y sobre la Unión Europea, en particular.

No obstante, Hamon tampoco logró unir a su partido. Mientras trataba de recuperar a los electores tentados por la opción Mélenchon, perdía a muchos de los seguidores de la línea centrista del partido. Después de los primeros debates televisivos, el despegue de Mélenchon en las encuestas se tradujo en un declive para él. Finalmente, el anuncio de Valls que apoyaría a Macron terminó de quitarle credibilidad a su candidatura, y Hamon acabó con un resultado históricamente bajo para el partido, con apenas 6,4%.

Como vemos, los candidatos de los partidos tradicionales no carecieron de posibilidad de aparecer como opciones renovadoras, y de aprovechar el descontento ciudadano. No obstante, ambos tuvieron que lidiar con las divisiones de sus movimientos, cuyas expresiones públicas les hicieron mucho daño. Macron y Mélenchon, quienes se presentaban por fuera de los partidos, no tuvieron este problema, y por eso en el momento clave de la campaña, a lo largo del mes de febrero, el primero se adelantó definitivamente a Fillon en las encuestas, y el segundo a Hamon.

En otras palabras, los partidos restaron más de lo que sumaron en esta campaña. Hasta Marine Le Pen tuvo que soportar tensiones en su movimiento, a pesar de su tradición muy vertical, por las diferencias que tuvo con su sobrina, Marion Marechal-Le Pen, más cercana a la línea tradicional del fundador. De cierto modo, esta indisciplina de los partidos está directamente vinculada a la dificultad que tienen los presidentes y aspirantes a presidente a encarnar la función e imponer disciplina.

El escenario macronista: ¿El fin de la quinta república?

Si Emmanuel Macron logra su apuesta, bien podría significar el fin de la quinta república, tal como la conocemos. Muchos hablaron de la necesidad de pasar a una “sexta república”, en particular los *frondeurs* socialistas y Mélenchon. Si Macron no fue tan revolucionario en la materia, la práctica concreta del poder que se dibuja en su presidencia parece apuntar a un trastorno profundo del funcionamiento del régimen, más seguro de lo que podría implicar una reforma constitucional formal. Curiosamente, esta ruptura apunta a algunos elementos que quizás hubieran sido del agrado del General De Gaulle: una despolarización de la representación, un debilitamiento de los partidos, y un reforzamiento del ejecutivo.

El ataque permanente al “sistema” esclerosado que simbolizarían los partidos ha sido una constante de Macron, y ellos fueron de entrada el blanco de sus primeras medidas. El nombramiento de los candidatos de su movimiento para las legislativas, y de su gobierno, encierra un ataque frontal a los partidos. La ofensiva tiene dos dimensiones: la promoción de un nuevo personal político “independiente” y la cooptación de líderes de los partidos tradicionales.

En cuanto a lo primero, el anuncio de la lista de candidatos del movimiento *En Marche* fue particularmente audaz. Según las estimaciones de los medios de comunicación, la mitad de los candidatos no tiene experiencia política previa. Más de la mitad son mujeres, y muchos son jóvenes. Esta ola de renovación se vio acentuada por el hecho de que el movimiento se permitió el lujo de rechazar la investidura de varios políticos con gran trayectoria, el caso más llamativo siendo el del mismo antiguo primer ministro Manuel Valls, quien solicitó el aval después de haber abandonado al candidato socialista en la presidencial.

Esta renovación también se desprende de la composición del gobierno. De 23 ministros y secretarios de Estado, 9 son personalidades sin mayores antecedentes en la vida política, 6 vienen de *En Marche* (con militancias previas, en la mayoría de los casos en el partido socialista), 2 del partido socialista, 2 de los republicanos, y 4 de otros partidos. Entre las nuevas figuras presentadas como representantes de la “sociedad civil”, figura el ministro de la “transición ecológica” Nicolas Hulot, un antiguo animador de televisión muy popular.

En cuanto a la cooptación de antiguos cuadros, el movimiento *En Marche* absorbió el Movimiento Demócrata (MODEM) de François Bayrou, quien le aportó su respaldo temprano en la campaña presidencial, y cuyos militantes están bien representados entre los candidatos a las legislativas. Muchos socialistas se pasaron también a *En Marche* antes de la elección de Macron, de manera que los antiguos militantes socialistas son los más representados entre los candidatos del nuevo movimiento, que sí tuvieron militancia política previa. En el gobierno están en particular el antiguo ministro de Hollande Jean-Yves Le Drian, a la Cancillería, y el alcalde de Lyon, Gérard Collomb, como ministro del interior.

La cooptación hacia la derecha empezó después de la victoria de Macron con la elección de un primer ministro venido de los republicanos, Edouard Philippe. Por su parte, Bruno Le Maire, ex ministro durante la presidencia de Nicolas Sarkozy y ex candidato a la primaria de la derecha fue nombrado ministro de economía. A nivel de candidatos de *En Marche* en las legislativas, según un conteo efectuado por el periódico *Le Monde*, los ex republicanos serían apenas 10, contra 30 provenientes de otros partidos de derecha, 80 del MODEM y 90 del partido socialista.

La constitución, tanto del gobierno como de la lista de candidaturas a las legislativas del movimiento del nuevo presidente, fue por tanto un hábil juego de ponderación de figuras nuevas como de equilibrio en la cooptación

de personalidades de derecha e izquierda. El resultado cayó aparentemente muy bien en la opinión pública, y a pesar de que no tenemos resultados de las elecciones legislativas a la hora en que escribimos estas líneas, se da por descontada la victoria de *En Marche*.

Si estas predicciones se revelan correctas, Macron podría por primera vez en la historia de la quinta república gobernar exclusivamente con el centro, sin los republicanos ni los socialistas. Esta situación nos remite a la práctica de la cuarta república, entre 1946 y 1958, cuando los gobiernos se formaban sobre una base de amplias coaliciones de centro, excluyendo los extremos del espectro (los comunistas a la izquierda y los *gaullistes* a la derecha). Si se consolida, pondría fin a la bipolarización derecha/izquierda con la alternancia entre ambas como motor de la vida política.

Semejante configuración significaría la ausencia de una oposición como alternativa de gobierno. Si el macronismo logra consolidarse en el centro del espectro, los movimientos de oposición se verían marginalizados a los extremos del mismo, sin mayores posibilidades de presentarse como solución de cambio. A la izquierda, los socialistas están amenazados de una desaparición llana y simple, laminados entre *En Marche* y el movimiento de Mélenchon. En el caso de ellos, las sirenas de *En Marche* ya hicieron estragos profundos en la estructura del partido. Buena parte del ala centrista del partido ya se fue hacia el nuevo movimiento, y muchos de los que se quedaron se declaran dispuestos a colaborar con el gobierno.

Los antiguos *frondeurs*, por su parte, se preparan para reclamar una refundación del partido sobre bases más claramente de izquierda después de las legislativas, con posibles acercamientos hacia Mélenchon, y en todo caso, una línea de oposición. En pocas palabras, el partido socialista, ya muy disminuido, está amenazado por una explosión. Por su parte, el partido de Mélenchon, la *República Insumisa*, tratará de constituirse también en una oposición de izquierda, pero tiene dos obstáculos muy difíciles de vencer en este camino: en primer lugar, el modo de elección mayoritario no favorece a los partidos con posiciones radicales, que no pueden hacer alianzas en segunda vuelta. Es lo que mantuvo el Frente Nacional en la marginalidad al otro extremo durante más de treinta años. Por otra parte, el movimiento es muy dependiente de la popularidad de Mélenchon, lo que no le augura buenos resultados en las legislativas, en las cuales los candidatos compiten directamente en las circunscripciones.

A la derecha, los republicanos no han sido tan afectados como los socialistas por las deserciones, con lo cual la situación no aparece tan catastrófica y existen buenas posibilidades para el partido de consolidarse como una oposición viable. No obstante, el asunto no es tan fácil. Entre los republicanos también pesa el debate sobre la línea a adoptar frente al gobierno. Los cercanos a Juppé favorecen una línea de colaboración con el gobierno mientras otras personalidades parecen más decididas a ejercer una oposición cerrada al gobierno. El problema ahí es que el retiro de Fillon dejó el partido acéfalo, lo que deja augurar un enfrentamiento interno para el liderazgo del partido después de las legislativas. El Frente Nacional, por su parte, debería obtener una bancada un poco más nutrida de lo habitual en las legislativas, pero no lo suficiente como para ser una verdadera oposición parlamentaria, ni para pesar sobre el proceso interno de los republicanos.

Hay que añadir que Macron juega su papel en este proceso de descomposición de los partidos. Tiene importantes cartas para jugar para consolidar su movimiento y posibles aliados en una gran coalición de centro con vocación para durar más allá de su mandato. De cara al presente proceso electoral del parlamento, no se contentó con cooptar miembros de la derecha y de la izquierda, también trató de favorecer a personalidades “colaboracionistas” tanto de los republicanos como de los socialistas. Lo hizo evitando la postulación de candidatos de su movimiento en las circunscripciones de estos líderes. Por ejemplo, si Valls no obtuvo la investidura de *En Marche*, el movimiento lo dejó sin adversario en su circunscripción. Hizo lo propio con varias personalidades de derecha cercanas a Juppé. Es decir, Macron no se contenta con cooptar militantes de los partidos, trata también de influir sobre sus procesos internos haciendo elegir a personas cercanas o consideradas funcionales a su proyecto.

A más largo plazo, Macron tiene el arma de la modificación del modo de elección. En su campaña, el nuevo presidente se declaró favorable a la introducción de una dosis de elección a la proporcional para representar

mejor la pluralidad de las opiniones. Esta medida es también una reivindicación histórica del Modem de su aliado François Bayrou, que tuvo que sufrir los efectos de la bipolarización desde su creación. En esta perspectiva, la modificación del modo de elección podría permitir perennizar la nueva configuración de gran coalición de centro más allá de las vicisitudes que seguirán en la vida política de los próximos meses. Abriría un espacio mayor de representación para pequeñas formaciones centristas, y atacaría de frente el duopolio republicano-socialista.

Por supuesto, la medida tendrá que evaluarse con cuidado. Si la “dosis” de proporcional es demasiado importante, puede impulsar la representación de las formaciones radicales de ambos extremos del espectro político, que son hoy día las principales perjudicadas por el modo de elección mayoritario. También puede hacer resurgir los problemas de legitimidad a los cuales estuvo confrontada la Cuarta República en su tiempo. La proporcional aleja a los electos de sus responsabilidades frente a los electores (a favor de la responsabilidad frente al partido). En particular, da incentivo a los partidos para negociar su política de coalición a espaldas de los electores después de las elecciones. Después de todo, lo que dio legitimidad social a la bipolarización durante tanto tiempo fue su capacidad para generar identidad política en una gran parte de la población a través de los bloques de izquierda y derecha. Mal que bien, estas identidades sociales obligaban a los partidos y hacían sus acciones relativamente previsibles para los electores.

El escenario adaptativo: la disolución del macronismo en las instituciones

La victoria de Macron y la buena recepción de su tentativa de promover personalidades sin afiliación previa muestra que las identidades de derecha e izquierda ya son cuestionadas por buena parte del electorado que aspira a otro tipo de política. No obstante, más allá de los discursos, los relativos éxitos de Le Pen y Mélenchon muestran que estas identidades están lejos de haber muerto. La apuesta de Macron por la despolarización está lejos de ser ganada de antemano. En el pasado, las identidades bipolares ya mostraron su capacidad de resistencia.

A pesar de todos los aspectos novedosos que la victoria de Macron representa para la vida política francesa, existe un antecedente que guarda ciertos rasgos parecidos, la experiencia del *giscardisme* en los años 1970. Valéry Giscard d’Estaing llegó a la presidencia en 1974 como candidato de los “republicanos independientes”, es decir, la parte de la derecha que, aunque parte de la mayoría que apoyó a los gobiernos de De Gaulle y Pompidou, no pertenecía al partido *gaulliste* que era la principal formación de derecha. Joven ministro de economía de Pompidou (como Macron lo fue de Hollande), Giscard ganó la elección eliminando al candidato *gaullista* oficial Jacques Chaban-Delmas en la primera vuelta, y con una corta mayoría sobre el socialista François Mitterrand en la segunda. Lo logró jugando la carta de la juventud, la experticia que le valió su paso por el ministerio de economía, y la despolarización con la búsqueda de un gobierno de centro entre la derecha y la izquierda.

Sin embargo, a diferencia de Macron, Giscard emprendió tarde su tentativa de renovación del personal político. Empezó su gobierno con la Asamblea Nacional electa en 1973 y eligió como primer ministro al *gaulliste* Jacques Chirac, quien lo había apoyado, contra la mayoría de su partido. Fue sólo para las legislativas de 1978 cuando Giscard emprendió la constitución de un movimiento propio, federando a los partidos y las personalidades del centro y de la derecha no *gaulliste* en la Unión por la Democracia Francesa (UDF). También había reemplazado a Chirac por el economista Raymond Barre en 1976 al puesto de primer ministro.

La tentativa no fue del todo exitosa. Si la UDF obtuvo un considerable 21,4% de los votos, siguió por poco detrás del partido de Chirac, como del partido socialista. Así, el presidente tuvo que volver a aliarse con la derecha *gaulliste* para preservar su mayoría. En 1981, Giscard fue derrotado por Mitterrand en su tentativa de reelección, y la UDF siguió detrás del partido *gaulliste* en las legislativas que siguieron. A pesar de varias tentativas, Giscard nunca obtuvo el apoyo suficiente en la clase política para representarse, y después de una tentativa de presentar la candidatura de Raymond Barre a la presidencia en 1988, la UDF fue reducida al papel de socio menor en la coalición de derecha, antes de desaparecer en el principio de los años 2000. Las tentativas de François Bayrou de revivirla tampoco tuvieron éxito. La historia del *giscardisme* y de la UDF ilustra la dificultad que ha tenido el centro político para sobrevivir en un contexto institucional de bipolarización y sistema electoral mayoritario, y podría prefigurar el porvenir del

macronisme si el nuevo presidente pierde su pulso contra los partidos a largo plazo. En este caso, el movimiento *En Marche* correría el riesgo de verse laminado entre izquierda y derecha tan pronto como pierda la presidencia. Se trata en efecto de un movimiento excesivamente dependiente de la imagen del presidente, sin estructuras locales, y por el momento, virtualmente el partido más centralizado del país. Todas las candidaturas en todo el territorio fueron decididas por el círculo cercano al presidente, sin consultas en las circunscripciones. Esto no es un problema mientras el movimiento goce del impulso de la popularidad del presidente; sin embargo, es algo que lo fragiliza considerablemente a mediano plazo.

Si quiere perdurar, *En Marche* tendrá que arraigarse también en las elecciones locales y regionales, en las cuales tendrá que enfrentarse con caciques y maquinarias más difíciles de vencer que en las legislativas, sobre todo en un contexto rural que no lo favorece. Si no lo logra, podría desaparecer tan rápidamente como apareció. Otro posible escenario es que *En Marche* logre arraigarse, pero desplazando una de las dos organizaciones tradicionales del bipartidismo, más probablemente el partido socialista que, como vimos, aparece más directamente amenazado que los Republicanos. En este caso, la derecha clásica lograría organizarse como una oposición alternativa y deportaría a *En Marche* a la izquierda. El partido socialista dividido y disminuido estaría condenado a una coalición con el nuevo partido, o una alianza con la izquierda radical que lo confinaría en una posición minoritaria y le haría perder su estatuto de partido de gobierno. En cualquiera de estos dos casos, volveríamos a un comportamiento bipolar con una alternancia derecha/izquierda a medio plazo. El macronismo se disolvería de cierto modo en las instituciones de la Quinta República.

El riesgo de la ruptura

Finalmente, existe un tercer escenario cuya perspectiva es mucho más preocupante, el de la ruptura institucional. Llegado a esta altura, el lector habrá entendido que, a pesar de sus propuestas razonables en términos programáticos y de su posicionamiento como un moderado, Macron se encuentra en una jugada anti-partido muy dura. Para lograr su objetivo, ha hechado mano de un discurso populista anti-partido y anti-sistema que lo empuja a una práctica bastante personal del poder político. El hecho de bautizar su movimiento en función de sus propios iniciales es bastante ilustrativo (y nos debe recordar cosas a los colombianos). La estrategia le ha funcionado muy bien hasta ahora, pero reposa demasiado sobre su propia habilidad y popularidad.

El problema es que no resuelve el tema institucional de fondo que hemos mencionado anteriormente: el desfase entre la centralidad de la figura del presidente y las expectativas que suscita, y una práctica política hecha de negociaciones y compromisos entre una gran pluralidad de actores políticos y sociales que limita los márgenes de acción concretos del presidente. Podría incluso agravar el problema. Al deshacerse de los partidos, el presidente busca recuperar algo de estos márgenes para implementar una gestión ejecutiva análoga a la que se practica en las empresas; sin embargo, tiene que contar también con los actores sociales (grupos de presión, sindicatos, gremios, medios de comunicación), y con la opinión pública en general.

En realidad, la propuesta de Macron apunta a un hiper-presidencialismo que manifiesta cierta impaciencia con la política real y sus reglas. Esto ha seducido una opinión trabajada por discursos anti-políticos de variados orígenes, pero puede resultar muy frágil. No resuelve el tema de las expectativas excesivas que la opinión pone en la figura presidencial, sino que lo vuelve más agudo aún. Profundiza en realidad el divorcio entre la lógica presidencial, cada vez más personal y mesiánica, y la política-administrativa práctica.

Los partidos son las primeras víctimas de este divorcio porque se encuentran precisamente en la articulación entre las dos lógicas. Sus candidatos presidenciales, tanto el republicano como el socialista, fueron los grandes perdedores. Los favorecidos por el escrutinio presidencial fueron los sin partido, que aparecieron más capaces de hacer propuestas audaces y libres de compromisos, como Macron o Mélenchon, o los que tienen partidos tan verticales y autoritarios que no representan un problema, como Marine Le Pen.



Pero el juego favorece también las propuestas anti-sistema, los discursos radicales que seducen por su contundencia. Al juego de la elección presidencial mesiánica, seguirán favorecidos tribunos como Le Pen y Mélenchon, y los Macron no abundan. Sin el dique de contención de los partidos, la bipolarización que se destierra del parlamento bien podría agudizarse en las urnas y la opinión.

En resumen, la práctica política del presidente Macron, lejos de combatir los extremismos, como lo presenta él, podría favorecerlos y nutrir la insatisfacción. Si Macron es exitoso al debilitar los partidos, pero fracasa en sus reformas económicas y sociales, abre un escenario ideal para el triunfo de una opción radical en 2022.

¿De qué depende que triunfe un escenario más que el otro? Sin duda, muchos factores entran en línea de cuenta y nos obligan a mucha prudencia. No obstante, a modo de conclusión y para ceñirnos a la perspectiva institucional que ha sido la nuestra a lo largo de este artículo, mencionaremos un elemento que resume bien la contradicción a la cual el macronismo está confrontado.

Si Macron quiere hacer triunfar su escenario ideal, es decir, el de la transformación profunda de las prácticas políticas de la Quinta República con una renovación del personal y una superación del clivaje derecha/izquierda, tiene que ir reformando las instituciones en consecuencia. Habíamos empezado este artículo señalando que, a veces, los cambios institucionales se dan de manera mucho más contundentes por cambios de actores y prácticas que por cambios constitucionales formales. Cerraremos anotando que, sin embargo, los cambios necesitan ser plasmados en las instituciones para poder durar.

En esta perspectiva, la introducción de una “dosis” de modo de elección proporcional no basta. El presidente tendría que reequilibrar el juego institucional a favor del parlamento, lo que resulta difícil si no vamos hasta las últimas consecuencias de su lógica, acabando con la elección presidencial directa. Esta perspectiva es muy compleja y muy poco probable. En primer lugar, porque los franceses están muy apegados a la elección presidencial a pesar de sus implicaciones, que son poco visibles. En segundo lugar, porque el poder del macronismo reposa precisamente sobre la institución presidencial.

En estas condiciones, el presidente Macron está atrapado en un dilema muy difícil de resolver. Mostrar resultados en los ámbitos económicos y sociales será esencial para él, pero no habrá logrado su apuesta mientras no haya atacado la problemática institucional, con el riesgo de debilitar a su propia posición en el intento.

LA ELECCIÓN DE EMMANUEL MACRON EN FRANCIA: ¿CARA NUEVA PARA UNA DEMOCRACIA ENFERMA?

EMMANUEL RAISON
POLITÓLOGO
REPRESENTANTE EN COLOMBIA
DE BROEDERLIJK DELEN¹

CLAIRE LAUNAY GAMA
HISTORIADORA
DIRECTORA DEL ÁREA “MOVILIZACIÓN E INCIDENCIA”
CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

Con la elección de Emmanuel Macron a la presidencia de Francia se cerró una de las campañas electorales más inciertas y atípicas de las últimas décadas en Francia. Este proceso electoral interviene en un país atravesado por una crisis económica – situación recurrente desde los años 1980 – pero también por un sentimiento colectivo de creciente pérdida de sentido en los ámbitos social, político y ético, y, por ende, una crisis de confianza de los ciudadanos hacia sus gobernantes. El desempleo persistente, las protestas sociales no atendidas, los atentados terroristas, la pérdida de legitimidad de un gobierno (Rodríguez, 2017) que no logra solucionar los problemas centrales del país, los escándalos de corrupción que afectan a los grandes partidos de gobierno y el bombardeo mediático sobre la progresión de la ultra-derecha y sobre la impopularidad del presidente saliente, todos estos factores llevan a sentimientos confusos en el imaginario público de un país que va perdiendo su cohesión y sin horizonte claro.

El 7 de mayo 2017, Emmanuel Macron, joven político muy poco conocido hasta hace año y medio vence a Marine Le Pen, candidata del *Front Nacional* con 66,1% de los votos expresados². Fundador del movimiento “La República en Marcha” (*La République en Marche*) y distinguiéndose de los partidos tradicionales, *ni de derecha ni de izquierda*, el nuevo Presidente de la República se presentaba como el mejor candidato capaz de vencer la extrema derecha pero también el que encarnaría “el cambio”. Ahora bien, es importante plantear aquí varias preguntas: ¿la elección de Emmanuel Macron responde a una real necesidad de cambio frente a la política tradicional o a una evolución del contexto socio-político europeo y mundial? ¿El voto Macron representa un voto de adhesión a su proyecto político o encarna la voluntad de los Franceses de decir “No” a la extrema derecha después de los acontecimientos políticos mundiales de 2016: el Brexit en el Reino Unido y la elección de Donald Trump en Estados Unidos?

¹ Broederlijk Denle es una ONG belga que financia y acompaña procesos de defensa de derechos humanos, derechos territoriales y construcción de paz.

² Resultados oficiales de las elecciones presidenciales, Ministerio del Interior, Mayo 2017: [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Présidentielles/elecresult_presidentielle-2017/\(path\)/présidentielle-2017/FE.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Présidentielles/elecresult_presidentielle-2017/(path)/présidentielle-2017/FE.html)



Varios motivos explican la llegada de Macron al poder, así como lo atípico de estas últimas elecciones. En una primera parte de este artículo, queremos describir y analizar las principales características y las consecuencias directas del proceso electoral que acaba de pasar en Francia. En una segunda parte, nos preguntaremos por sus implicaciones a más largo plazo para la democracia francesa y la geopolítica europea e internacional.

Orígenes y expresiones de unas elecciones atípicas

Un debilitamiento sin precedente de los partidos de gobierno

François Hollande es el primer presidente saliente de la V República francesa (desde 1958) que no se presenta para una reelección después de su primer mandato. El cúmulo de situaciones que acabamos de evocar llevó a François Hollande a hacer un balance realista de sus opciones de ganar un segundo mandato y a anunciar de manera sorpresiva, el 1ro de diciembre de 2016, que no sería candidato a su sucesión.

Despejado el camino, el entonces primer ministro Manuel Valls, que esperaba esa renuncia, oficializó su candidatura para participar en las elecciones internas del partido socialista (PS). Anunciado favorito, Valls terminó perdiendo la elección interna frente a Benoit Hamon, representante del ala izquierda del PS y animador del sector del PS en rebeldía interna frente a varias de las políticas de Hollande³. Este hecho precipitó las divisiones en el PS, discretas al principio y luego abiertas, pues numerosos miembros y apoyos del gobierno socialista prefirieron apoyar la candidatura de Macron, con quien sentían más afinidad política, que la de Hamon. Este último, desde el principio, enfocó su campaña en el tema ambiental y la propuesta de un ingreso universal, en clara contradicción con la política de austeridad practicada durante los cinco años de Hollande.

Por su lado, el campo opuesto, la derecha y el centro reunidos alrededor del principal partido opositor, Los Republicanos (LR) había organizado una elección interna en noviembre 2016, en la cual el ex Primer Ministro de Jacques Chirac⁴, Alain Juppé, era el gran favorito, desde hacía años atrás, delante del expresidente Sarkozy y otros 5 candidatos. La sorpresa la creó François Fillon, ex primer Ministro durante el gobierno de Sarkozy, quien eliminó a este último en la primera vuelta y se impuso fácilmente ante Juppé en la segunda. Fillon, candidato

³ La reforma “El Komri” del código laboral, la propuesta de retiro de la nacionalidad francesa para personas acusadas de terrorismo, la prolongación del estado de emergencia instaurado después de los atentados, entre otros.

⁴ Presidente de la República francesa (1995-2007)

con una imagen pública de político serio, austero y honesto, que no era favorito según las encuestas, ganó con un programa de inspiración “thacheriana” en lo económico, y tradicional católico en temas sociales.

Apenas oficializado como el candidato de la derecha, Fillon se convirtió en el principal y más sólido favorito, en las encuestas y los análisis de los formadores de opinión, para suceder a Hollande. Pero una denuncia publicada por el semanario satírico *Le Canard Enchainé* en enero 2017 llevó al lastre esta posición de favorito. El artículo denunció la remuneración indebida por Fillon a su esposa durante varios años por labores ficticias de Asistente parlamentaria. Una investigación fue abierta por la justicia francesa mientras otras revelaciones iban apareciendo contra él, sobre presuntos conflictos de interés y actos de corrupción favoreciendo a su familia. La noticia golpeó frontalmente la imagen del político conservador, quien empezó a perder terreno en las encuestas. Como consecuencia, el campo conservador empezó a mostrar fisuras, varios líderes criticando abiertamente a su candidato y su insistencia en mantenerse en la competencia, incluso una vez inculpado formalmente por la justicia.

Estas dos situaciones explican, en parte, el fracaso en estas elecciones de los partidos de gobierno el PS y LR, los cuales se habían sucedido en el poder desde los años 80. Ambos por primera vez quedaron eliminados de la segunda vuelta la noche del 23 de abril. Hamon y el PS registraron el peor resultado de su historia, con el 6,4% de los votos, y Fillon, anunciado como fácil ganador pocas semanas antes, se quedó fuera de la segunda vuelta con un 20%.

Esta derrota de los partidos tradicionales de gobierno se puede explicar también por una evolución de la relación del ciudadano con la política. Como ejemplo de esta nueva actitud, asistimos en este contexto electoral a una proliferación de sitios de internet promoviendo la expresión y la participación ciudadana⁵. Varios ciudadanos consideran, por un lado, que deben ser escuchados y, por otro, sienten que la expresión de sus ideas no pasa necesariamente por la representación de un partido. Es más, estas elecciones manifiestan claramente un rechazo de los ciudadanos hacia los partidos tradicionales pero también un principio de participación diferente en la política: ¿significa una crisis del modelo de democracia representativa? Es todavía temprano para afirmarlo pero este nuevo relacionamiento ciudadano a la política contribuye sin duda a la caída de los partidos tradicionales.

La ultra derecha sube, pero no corona

El Frente Nacional (FN), liderado por Marine Le Pen, hija del fundador del partido, Jean-Marie Le Pen, confirmó en esta contienda ser uno de los principales partidos reconocidos en el paisaje político francés, aunque su resultado terminó siendo menor al proyectado por muchos analistas. La ultra-derecha francesa se ha cimentado desde los años 1980 sobre un rechazo a los inmigrantes, una defensa de la “prioridad nacional”-entiéndase acabar con la condición de igualdad de derecho en temas sociales y laborales entre franceses y extranjeros- y una defensa de la soberanía nacional por encima del proceso de construcción europea. Considerado uno de los partidos más xenófobos del continente europeo durante muchos años, Marine Le Pen se ha esforzado, desde que tomó la sucesión de su padre en 2011, por atenuar los aspectos más controversiales de su partido, en particular el racismo abierto y las actitudes negacionistas frente al genocidio contra los judíos durante la segunda guerra mundial.

Marine Le Pen condujo esta renovación de la imagen del Frente Nacional convencida de que, para llegar a conquistar la Presidencia de la República, tenía que romper el consenso anti-FN establecido en la clase política francesa, el llamado “frente republicano”, que ha llevado en la mayoría de escrutinios de diferentes niveles a alianzas izquierda-derecha con el fin de impedir posibles victorias del FN. Este acuerdo tácito es el que explica que este partido, que obtiene regularmente entre 15 y 25% de los votos, solo haya tenido un par de Congresistas y últimamente unas pocas alcaldías en el país. Este trabajo de borrar los aspectos más repulsivos y atemorizantes de su programa implicó para Marine Le Pen romper con su padre, recordado por sus excesos verbales, sus salidas racistas y por haber tenido que defenderse en varios procesos por negacionismo. Marine Le Pen terminó por expulsarlo del partido.

⁵ Algunos ejemplos de estas plataformas ciudadanas. #mavox: propone candidaturas ciudadanas a las elecciones legislativas. *Mapresidentielle.fr*: plataforma que recoge propuestas de ciudadanos para los candidatos.

Como estrategia complementaria a esta “normalización” del FN, Le Pen enriqueció su programa con una serie de propuestas sociales avanzadas, varias de ellas inspiradas en las propuestas de los partidos de izquierda sobre los derechos laborales, el sistema de pensión o de seguridad social. Este componente social del programa del FN para esta elección aparece como una estrategia más que una línea ideológica, si lo comparamos con las propuestas históricas del partido y las posiciones defendidas desde hace varios años por la misma Le Pen en el Parlamento Europeo. Señalemos también que el discurso contra la globalización de Le Pen fue reforzado en esta campaña con las propuestas de salida de la UE y de proteccionismo económico, buscando atraer a las franjas de la población más afectadas por la crisis económica y las políticas de apertura económica.

En resumen, con una opinión pública cada día más afín a sus ideas⁶, un discurso anti-sistema y anti-partidos tradicionales con mucha resonancia en la coyuntura actual, explotando los miedos del terrorismo islámico y de los migrantes arabo-musulmanes en general, Le Pen esperaba seguir la serie del Brexit y de la elección de Trump, hacer mentir las encuestas y ganar la presidencia de Francia. Sin embargo, no funcionó del todo. Al final, Le Pen obtuvo 22,3% de votos en la primera vuelta y 33,9% en la segunda. Si bien es un resultado nunca logrado por el FN en una elección presidencial, está por debajo de sus propias expectativas.

Ahora bien, este “fracaso” relativo de la extrema derecha tiene varias explicaciones. En primer lugar, pese a los escándalos de corrupción, en la primera vuelta el voto “Fillon” logró una tercera posición manteniendo así una relativa cohesión dentro de su partido. Luego, en la segunda vuelta, varios de los electores de Fillon terminaron votando por Macron, en vez de reportarse sobre la candidata Marine Le Pen. En segundo lugar, Mélenchon logró, desde la izquierda y la plataforma de la Francia insumisa, lo que no había logrado cinco años antes: ganarle votos a la ultra derecha en sectores populares que últimamente votaban Le Pen y entre los jóvenes, sector en el cual obtuvo un 30% de los votos, por encima del FN.

En tercer lugar, Le Pen subestimó la reacción del electorado en su contra en la segunda vuelta, además de perder credibilidad entre las dos vueltas por cuenta de un debate en el que apareció arrogante, descontrolada y sin propuestas. Finalmente, podemos decir que los acontecimientos mundiales de los meses anteriores, esencialmente la elección de Trump y el Brexit tuvieron un impacto importante en la sociedad francesa, generando una reacción para evitar este tipo de situaciones en Francia. En este sentido, en la segunda vuelta el voto Macron fue más un voto de rechazo a la extrema derecha que un voto de convicción.

La “Francia Insumisa” y la sorpresa Mélenchon

A la izquierda del PS, Jean-Luc Mélenchon se presentó nuevamente, cinco años después de obtener 11% en las elecciones presidenciales de 2012. Esta vez Mélenchon inició su campaña temprano y, un año antes de las elecciones, creó el movimiento político *La Francia insumisa*, buscando superar el entonces el Frente de izquierda (alianza del partido comunista y de sectores del ala izquierda del partido socialista) que había sido el soporte político de su candidatura. Aunque claramente construido sobre valores de izquierda, este movimiento ciudadano “Francia insumisa” tenía el propósito de permitir una plataforma amplia, no atada a un partido ni a un “campo” político específico. Inspirándose en los movimientos sociales ecuatorianos y bolivianos pre-constituyente, Mélenchon quería dirigirse a todos los franceses y francesas, más allá de la palabra “izquierda” que, en su criterio, representaba una idea confusa después de ser manoseada por el gobierno de Hollande.

Como característica de la campaña de Mélenchon podemos mencionar la elaboración participativa del programa, ejercicios de pedagogía (las llamadas universidades populares temáticas, transmitidas por *youtube*), así como un uso sistemático y exitoso de las redes sociales y nuevas tecnologías acercándose a esta nueva forma de “hacer política” mencionada anteriormente. Mélenchon batió varios récords a este nivel, especialmente a través de su canal *youtube*⁷ que convirtió, desde antes del inicio formal de la campaña

⁶ <http://tempsreel.nouvelobs.com/presidentielle-2017/20170307.OBS6216/33-des-francais-sont-d-accord-avec-les-idees-du-fn.html>

⁷ <https://www.youtube.com/user/PlaceauPeuple>. El canal *Youtube* de Mélenchon tenía 221.000 suscriptores a final de febrero 2017, cuando



electoral, en una estrategia eficaz para evadir los medios de comunicación masiva que él siempre consideró adversos a sus ideas y a su candidatura.

Un tiempo frenado en su crecimiento en las encuestas por la elección de Hamon como candidato del partido socialista, en enero 2017, pues ambos comparten muchas ideas en común, Melenchon tuvo una dinámica espectacular de crecimiento en el último mes de la campaña, durante el cual llegó a un empate técnico con Macron, Le Pen y Fillon. Finalmente, Melenchon obtuvo 19,6%, con 7 millones de votos, llegando en cuarta posición poco detrás de Fillon. Entre sus logros, además de haber disputado sorpresivamente la clasificación a los principales candidatos, está el haber quitado electores al FN en sectores populares y jóvenes, y haber llegado en primer lugar en varias ciudades grandes del país, entre ellas Marseille, Toulouse y Lille. Por otro lado, varios electores de la franja social-demócrata critican a Melenchon su rechazo de alianza con el Partido socialista y le atribuyen la responsabilidad de haber “hecho perder” a la izquierda. Sin embargo, Melenchon mantuvo su voluntad de no pactar con los partidos tradicionales en coherencia con los principios de su movimiento.

El fenómeno Macron⁸ y su victoria en las elecciones presidenciales

“Outsider”, “candidato de los medios de comunicación”, “representante de los empresarios”, “símbolo del cambio”, “hombre del diálogo entre variantes políticas” pero también “joven e inteligente” son cantidades de calificativos que tratan de caracterizar el nuevo presidente francés y el por qué de su éxito. Fundador en 2016 del movimiento no partidario y “anti-sistema” “*En marche*”, Emmanuel Macron se autodefine como “del centro progresista”. A sus 39, es el presidente francés más joven de toda la historia.

¿Por qué Emmanuel Macron ganó?⁹ Es todavía temprano para entregar un análisis profundo. Sin embargo, existe un consenso de los analistas sobre el hecho de que Macron representaba en las percepciones de los franceses una tercera vía entre la radicalidad de Jean-Luc Mélenchon y “la extrema derecha” de Marine Le pen. Por otro lado, Macron ha tenido la inteligencia de presentar el pragmatismo liberal del final del siglo pasado como nuevos valores de gobierno. Finalmente, Emmanuel Macron rompe con la lógica de los partidos tradicionales apoyándose sobre ciudadanas y ciudadanos que no necesariamente tenían una trayectoria y experiencia en política. Se trata de ofrecer un formato renovado de la política.

sus principales rivales tenían entre 4000 y 7000. Terminó la campaña presidencial con 370.000.

8 “Macron les coulisses d’une victoire, Documental de los canales TF1 y LCI difundido el lunes 8 de mayo.

9 Kevin Boucaud, Pourquoi Emmanuel Macron a-t-il remporté l’élection présidentielle ? <https://www.vice.com/fr/article/emmanuel-macron-victoire-election-liberalisme>

En suma, estas elecciones han provocado un trastorno en el paisaje político francés, con un castigo a los partidos políticos tradicionales y la llegada al poder de nuevas caras y nuevos formatos políticos, respondiendo a una aspiración de “una política diferente” en el electorado galo. Pero, ¿hasta dónde la propuesta de Macron representa un cambio político? Y ¿cuáles serán las repercusiones de esta campaña electoral y sus resultados en el escenario europeo e internacional?

Repercusiones de la elección presidencial en Francia y en el nivel internacional

En mayo 2017, la nación francesa a través de sus “valores republicanos” resistió a tendencias y tentaciones de ruptura hacia el populismo nacionalista. De igual forma, los franceses se pronunciaron a favor de un cambio político al elegir un candidato ni de izquierda ni de derecha. La pregunta que queda entonces es si este cambio político permitirá una renovación política y será una respuesta a la altura de las diferentes crisis que vive el país galo. Por otro lado, es interesante evaluar las primeras repercusiones de esta elección en el nivel internacional.

En Francia, resistencia al frente nacional y voluntad de cambio

Francia no se suma a la tendencia de populismo nacionalista

Con la elección de Emmanuel Macron -que gana con un porcentaje de votos muy superior a Marine Le Pen- queda claro que la población francesa rechazó la opción del Frente Nacional y su discurso de polarización y de miedo hacia los extranjeros. Si bien la extrema derecha se ha vuelto una fuerza importante en el paisaje político europeo, después de las elecciones ocurridas este año en los Países Bajos otro país occidental donde venían creciendo las opciones de la ultra-derecha xenófoba, el resultado francés marca un frenazo a esta corriente política radical, lo cual es una buena noticia para la democracia, la convivencia y la paz mundial.

En segundo lugar, esta elección nos demuestra la voluntad del pueblo francés de “renovar las caras de la política en Francia”. ¿El gobierno Macron impulsaría entonces una nueva línea política?

Macron continúa con la política de austeridad y rigor de François Hollande

El programa con el que Macron ganó las elecciones es una combinación entre el programa de Hollande de hace cinco años y la política que realmente aplicó durante su mandato. Con una idea importante adicional: renovar las caras de la vida política francesa. Por esta razón, varios de sus opositores, especialmente de la derecha, calificaban el éxito de Macron durante la campaña como un engaño que consistía en reciclar propuestas con caras nuevas.

Pero a pesar de esta situación, hay mucha afinidad entre el programa de Macron y las ideas de un sector importante del partido socialista, el que estuvo gobernando con Hollande, y también con un sector importante de la derecha. Sus ideas sobre la forma de combatir el desempleo, generando mayor flexibilidad del derecho laboral y disminuyendo el “costo del trabajo”, son las que aplicó como asesor de François Hollande y luego como Ministro de economía. Quiere ahora ir más lejos en la reforma del código laboral y, a pesar de las críticas sobre la forma como la Ley El komri de reforma del código laboral fue aprobada sin debate en el parlamento francés, en un contexto de fuertes movilizaciones en su contra, Macron prevé reformas más ambiciosas por vía de decretos gubernamentales. De la misma manera que la disminución del gasto público, política de austeridad que incluye una disminución del número de funcionarios públicos, se trata de propuestas compartidas con el sector empresarial y por el partido de “Los Republicanos”. Es de hecho revelador que cuando era ministro de economía, Macron suscitaba reacciones ambiguas en la oposición de derecha, algunos de sus voceros lo invitaron a cambiar de partido pues compartían la misma visión de la economía.

En el tema de la seguridad frente al terrorismo no hay muchas diferencias en las propuestas técnicas para mejorar los servicios de inteligencia y la actuación de la política y la justicia, especialmente manteniendo el actual estado

de emergencia. Sin embargo, Macron, cuando se trata del trato a los inmigrantes, se aleja de propuestas extremas o represivas dirigidas en prioridad a los inmigrantes y musulmanes, que son propuestas del FN y en parte de François Fillon.

La línea frente a la Unión Europea varía poco, de la misma manera, entre Macron, el partido socialista y LR pues es una línea de continuidad de las políticas liberales y de austeridad promovidas a nivel europeo, con algunas propuestas de ajustes. Finalmente Macron se separa del partido de Fillon en temas que los franceses llaman “de sociedad” como los derechos homosexuales o la legalización de la marihuana. En estos temas, Marcon representa la visión liberal frente a la visión conservadora y católica del partido de derecha. Recordemos que Fillon contó con el apoyo del movimiento *“Sens commun”* (sentido común) que lideró en su momento la oposición al matrimonio homosexual.

Una clarificación ideológica y la búsqueda del consenso

Vistas las cosas bajo ese ángulo, y no desde la tradicional oposición entre PS y LR, que ha sido un cimiento de la vida política francesa, la oferta política de Macron “ni derecha ni izquierda” y su deseo de formar una mayoría parlamentaria con personalidades de ambos bandos políticos tienen cierta lógica y la ventaja de operar una clarificación ideológica en el panorama político: un gran bloque o coalición del centro, que una totalmente o parcialmente la social-democracia el centro y la derecha no extrema, alrededor de un consenso amplio en los temas de política económica y social y de la política extranjera. Esta situación tiene similitudes con la de otros países europeos como Alemania o Italia, e incluso en cierta manera con la situación del parlamento europeo, donde estas fuerzas políticas, si bien libran batallas electorales buscando la hegemonía, se encuentran en muchos votos sobre los temas “de consenso”.

Esta búsqueda de consenso en el espectro central de la política permite, al superar la oposición PS-LR, que se expresen más claramente las diferencias programáticas e ideológicas entre el bloque Macron y las propuestas de izquierda y de derecha. Esto confirma, si fuere necesario, que el fenómeno Macron rompe con la oposición entre dos partidos de gobierno, mas no con la oposición ideológica entre izquierda y derecha, que perdurará a través de otras expresiones.

Sin embargo, esta lógica de amplia coalición lleva en si a una contradicción : podría ser la base de una fuerte mayoría parlamentaria en las elecciones de junio 2017, pero a la vez portar los gérmenes de una gobernabilidad frágil una vez que la opinión publica tome conciencia que detrás de la cara nueva del presidente, se encuentran muchas caras antiguas y sobre todo las mismas políticas que no lograron solucionar los problemas del país y que ya han generado mucha frustración y desesperanza en la población.

Una relativa renovación de la clase política

Emmanuel Macron ha desarrollado su campaña con un instrumento: el movimiento político “En Marcha” (con las iniciales del candidato) y un mensaje central: la renovación de la vida política. Para hablar de renovación, se fundamentó en su propia figura, un político joven, conocido del público desde hace escasamente dos años, y de la promesa de involucrar personas “nuevas”, es decir, provenientes de fuera del mundo político, en los distintos puestos del gobierno y del parlamento. Adicionalmente, presentó otro aspecto innovador a través de su discurso “ni derecha ni izquierda” y su interés de trabajar con personas de ambos lados del espectro político.

Con la formación de su primer gobierno y la lista de los 526 candidatos de su movimiento (llamado *La República en marcha* para la campaña de las elecciones parlamentarias), Macron cumplió su promesa nombrando más del 50% de mujeres y más del 50% de candidatos al Parlamento provenientes de la llamada “sociedad civil” es decir que nunca habían sido elegidos antes a ningún cargo de elección popular. Pero un análisis más detallado muestra que muchos candidatos del movimiento *En Marcha* se hacen llamar de la sociedad civil “*de la misma forma que su líder, que nunca se había presentado a una elección antes del escrutinio presidencial, pero que*



conocía los pasillos del poder”¹⁰. El esfuerzo indiscutible por traer nuevas caras a la Asamblea Nacional francesa se refleja en un gran número de empresarios, intelectuales y altos ejecutivos y por tanto no significa una mayor representatividad socio económica. Otro dato interesante es la composición de los 219 candidatos de la “sociedad civil”, donde podemos observar que la gran mayoría proviene del sector privado empresarial (59%), 36% del sector público y un escaso 5% del sector asociativo.

De esta manera, hay una indiscutible renovación de la clase política, pero que no alcanza ni a una mayor representatividad socio-económica ni una representatividad de la diversidad de orígenes étnicos. Tampoco observamos una renovación de las reglas del juego para buscar una mayor participación de los ciudadanos. El nivel alto de abstención en las elecciones parlamentarias de junio 2017 (57%) acaba de evidenciar esta contradicción. Finalmente, habría entonces que relativizar el “gran cambio en la política” anunciado por el presidente. Si bien Emmanuel Macron rompe con la bipolaridad “izquierda-derecha”, continúa con un programa iniciado por Hollande y logra parcialmente renovar la clase política. Observamos una tendencia similar con la Unión Europea.

Una victoria para la Unión Europea (UE)

En una campaña electoral donde la UE se encontró muchas veces en posición de acusada, tanto por candidatos de izquierda como de derecha e, incluso, de independientes, Macron era casi el único candidato en asumir y querer fortalecer la construcción europea en su estado actual. De ahí que desde antes de las votaciones la UE expresó de diversas maneras sus preferencias a favor del candidato de En Marcha, y una vez conocidos los resultados, acogió su victoria como un alivio en medio de un contexto de desamor entre las instituciones europeas y amplios sectores de la ciudadanía.

Partidario de continuar con la “pareja” franco-alemana como motor de la UE y de mantener las metas económicas y fiscales de austeridad, no está claro de qué recursos se valdrá el nuevo presidente francés para revertir una situación de crisis de legitimidad de la UE, en parte utilizada por sectores populistas y nacionalistas, pero en parte también explicable por sus propios fracasos. En este sentido, al no requerir cambios fuertes en la UE, la elección de Macron podría resultar en un “flotador de emergencia” (*bouée de sauvetage*) que aplazaría pero no evitaría el naufragio de la UE.

¹⁰ http://www.liberation.fr/elections-presidentielle-legislatives-2017/2017/05/19/526-candidats-lrem-un-miroir-deformant-de-la-france_1570938

Una política internacional poca desarrollada

En cuanto a la política internacional, fue un tema muy poco desarrollado durante la campaña electoral de Macron, tanto que queda arriesgado pronosticar cuál será su orientación en este campo. El continuismo y la búsqueda de consenso entre sus apoyos de centro-izquierda y centro-derecha podrían llevarlo a no tomar iniciativas en el tema de los refugiados y en las guerras que los provocan, así como en las relaciones Norte-Sur. En cambio, sus primeros pasos como presidentes fueron observados en la escena internacional, en particular su primera relación con Rusia y EEUU. ¿Podrán un “viril” apretón de mano con Trump, un tweet creativo (“*Let's make the planet great again*”) en respuesta a la renuncia por los Estados Unidos del acuerdo de Paris, o la visita cordial de Putin a *Versailles* augurar un cambio de la posición francesa en el equilibrio Este-Oeste? Es muy temprano para confirmarlo, pero si tal cambio se diera, podría ser más consecuencia de las posiciones del nuevo presidente estadunidense –y su hostilidad hacia Europa- que del cambio en Francia.

En una entrevista otorgada el 21 de junio a ocho diarios europeos¹¹ sobre su política exterior, Macron afirma su voluntad de seguir luchando contra el terrorismo con una estrategia de cooperación internacional incluyendo a Rusia. Por otro lado, Macron invita a que Trump precise su política exterior y reintegre de nuevo el Acuerdo de Paris: “No se puede luchar de manera eficiente contra el terrorismo y no comprometerse con el clima, todo está ligado”.

Finalmente, los meses que vienen determinarán en parte las condiciones en las cuales Macron gobernará los próximos cinco años. Como hemos visto, la renovación política no alcanza a configurar una nueva democracia, pues las deficiencias de representatividad y de participación continúan. La amenaza de la ultra derecha sigue latente. Los problemas sociales esperan soluciones y podrían agudizarse tomando en cuenta que el nuevo gobierno se identifica con el gremio empresarial, lo que no facilitará el diálogo social. Con esto, los medios de comunicación, que en parte contribuyeron a “crear” la figura de Macron, están bajo alerta, después de incidentes que afectaron la independencia de la prensa en los primeros días del nuevo gobierno¹².

En todos estos frentes, veremos si el espíritu concertador y la habilidad política de Emmanuel Macron permitirán responder a las problemáticas que enfrenta el país y evitarle así caer rápidamente en desgracia y ser la próxima víctima del “*degagisme*”¹³.

BIBLIOGRAFIA

Rodríguez Cuadros, José Darío (2017). “El turno” de Francia. Elecciones presidenciales 2017”. En: *Revista Foro* # 91, junio de 2017.

¹¹ http://www.lemonde.fr/politique/article/2017/06/21/manuel-macron-livre-ses-grands-principes-de-politique-etrangere_5149037_823448.html

¹² El gobierno escogió los periodistas que podían cubrir el viaje presidencial a Mali. Este hecho sin precedente llevó a quince medios a expresar públicamente su preocupación, el 18 de mayo de 2017. A los pocos días, el Ministro de Justicia llamó a una periodista para regañarla luego de una entrevista en que se cuestionaba su partido político.

¹³ Formula prestada de la revolución tunecina y popularizada por Melenchon para expresar el movimiento de rechazo a las élites y figuras en el poder (de “*dégager*”: “para fuera”).

LA REVOLUCIÓN RUSA: LOGROS, DERROTAS, FRACASOS. ALGUNAS LECCIONES PARA AMÉRICA LATINA

ATILIO A. BORÓN

INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

A cien años de la Revolución Rusa es necesario re-examinar esa experiencia por la importancia que tiene, en sí mismo, el conocimiento de la primera revolución proletaria triunfante en el plano nacional (la Comuna, como se recordará, se limitó a la ciudad de París). Pero también para extraer algunas lecciones que nos parecen de suma utilidad para el análisis de las experiencias progresistas y de izquierda en la América Latina contemporánea.

Quisiera comenzar planteando las dificultades que rodean cualquier tentativa de realizar un balance de un proceso histórico tan complejo como un cambio revolucionario. Se cuenta que cuando al líder chino Zhou En Lai se le preguntó qué pensaba de la Revolución Francesa su respuesta fue: “es demasiado pronto para evaluar”. Lo mismo repitió uno de sus compatriotas en un seminario convocado en París para conmemorar los doscientos años de aquella gesta de 1789. Más allá de lo anecdotico estas observaciones son de un cierto valor metodológico a la hora de formularnos la misma pregunta sobre la Revolución Rusa. ¿Cuál es su legado? El pensamiento convencional emite un diagnóstico terminante: fue un proceso aberrante, truculento, totalitario; una verdadera tragedia histórica. Pero una reflexión más equilibrada ofrecería una visión diferente: la de una revolución que transformó al país más atrasado de Europa en una fortaleza industrial y militar que jugó un papel decisivo en la derrota del fascismo, que propició un desarrollo científico y técnico que le permitió neutralizar el chantaje atómico a que había sido sometida por Estados Unidos luego del holocausto de Hiroshima y Nagasaki y, como si lo anterior fuera poco, tomó la delantera en la carrera espacial con el lanzamiento del primer satélite artificial de la historia.

No sería exagerado decir, en consecuencia, que la historia contemporánea se divide en antes y después de la revolución rusa. No fue una revolución más, pues marcó un quiebre histórico que desde la rebelión de Espartaco venía signada, hasta la Comuna de París, con la marca de la derrota. Por supuesto, el pensamiento convencional de la burguesía, y de las ciencias sociales, ha dado su veredicto y lo ha instalado como una verdad irrefutable: la RR fue una gran tragedia, un desgraciado error, un monumental fracaso que provocó un sinfín de pesares a la humanidad. Se trata de un diagnóstico para nada inocente. Los pensadores de la burguesía oscilan entre dos actitudes: o se desviven por ignorar a la RR, fingir como que no hubiera existido y, cuando esto es imposible, satanizarla sin miramiento alguno. El reverso de ese planteamiento es nada menos que la reafirmación del carácter eterno del capitalismo. La imposibilidad de la revolución, o su inevitable monstruosa degeneración (siempre según estos pensadores del orden) es, según ellos, prueba irrefutable de que el capitalismo es la



Santísima Trinidad de nuestro tiempo: lo que fue, lo que es y lo que será. Es imprescindible desmontar esta tergiversación de la verdad histórica.

A tal efecto comenzaría diciendo que más allá del vergonzoso derrumbe de la experiencia soviética (la más grande revolución en la historia de la humanidad se derrumbó sin disparar un solo tiro!, recordaba Fidel) y los avatares sufridos por lo que podría llamarse el “primer ciclo” de las revoluciones socialistas, nada autoriza a pensar que la tentativa de las masas populares de “tomar el cielo por asalto” se encuentre definitivamente cancelada o que con el triunfo del capitalismo ante el colectivismo soviético hayamos llegado al final de la historia, como lo propone Francis Fukuyama.

Dos razones avalan esta presunción: (a) por un lado, porque las causas profundas, estructurales, que produjeron aquellas irrupciones del socialismo en Rusia, China, Vietnam, Cuba –irrupciones inevitablemente prematuras, como aseguraba Rosa Luxemburg pero no por ello necesariamente destinadas al fracaso– siguen siendo hoy más vigentes que nunca. La vitalidad de los ideales y de la utopía socialistas se nutren a diario de las promesas incumplidas del capitalismo y de su imposibilidad congénita para asegurar el bienestar de las mayorías. Otra sería la historia si aquél hubiera dado pruebas de su aptitud para transformarse en una dirección congruente con las exigencias de la justicia y la equidad.

Pero, si algo enseña la historia de los últimos treinta años, la época de oro de la reestructuración neoliberal del capitalismo, es precisamente lo contrario: que éste es “incorregible e irreformable” y que si se produjeron progresos sociales y políticos significativos durante la luminosa expansión keynesiana de la posguerra –en donde el capitalismo ofreció todo lo mejor que puede ofrecer en términos de derechos ciudadanos y bienestar colectivo, como lo anotara la inolvidable Ellen Meiksins Woods– aquéllos no nacieron de su presunta vocación reformista sino de la amenazante existencia de la Unión Soviética y el temor a que las masas europeas fuesen “contagiadas” por el virus comunista. Fue esto lo que estuvo en las bases de las políticas de extensión de derechos sociales, políticos y laborales de aquellos años y no una convicción profunda de la necesidad de producir tales cambios. Domenico Losurdo ha insistido sobre este punto al afirmar que la fortaleza del movimiento obrero y los partidos socialistas y comunistas fueron reflejos de la existencia del campo socialista tras la derrota del fascismo. Una vez implosionada la Unión Soviética y desaparecido el campo socialista, el supuesto impulso progresista y democratizador del capitalismo se esfumó como por arte de magia, y en su lugar aparecieron la ortodoxia neoliberal y los partidos neoconservadores con su obstinación por revertir, hasta donde fuese posible, los avances logrados en los años de la posguerra.

Los resultados de tales políticas han sido deplorables, no sólo en la periferia capitalista europea –Grecia, España, Portugal, Irlanda, etcétera- sino también en los países del centro que aplicaron con mayor empecinamiento la receta neoliberal, como el Reino Unido y, principalmente, Estados Unidos. La clave interpretativa de la victoria de Trump reside precisamente en eso. Como veremos más adelante, dicha reestructuración ha tenido connotaciones sociales tan regresivas que la validez del socialismo como “crítica implacable de todo lo existente” sigue siendo tanto o más contundente que antes. El capitalismo actual se puede sintetizar en los siguientes rasgos:

- a) Una fenomenal concentración de la riqueza
 - Ocho individuos –no empresas, sino individuos- reúnen la misma riqueza que la mitad de la población mundial. Ni Marx, Engels y Lenin en sus peores pesadillas podían haber imaginado algo así. Pero eso es lo que existe hoy¹.
 - El 1 % más rico de la población mundial tiene más riqueza que el 99 por ciento restante, y la tendencia no da muestras de atenuarse².
- b) Una intensificación de la dominación imperialista a escala mundial, sobre todo después de la desintegración de la URSS, para asegurarse recursos económicos no renovables e indispensables para el sostenimiento del modelo de consumo de EEUU y los países del capitalismo metropolitano.
 - Unas mil bases militares de EEUU en todo el mundo.
 - Ochenta bases oficialmente contadas en América Latina y con una tendencia creciente³.
 - La OTAN haciendo la mayor acumulación de fuerzas y pertrechos militares sobre la frontera de Rusia desde la Segunda Guerra Mundial.
- c) Una depredación sin precedentes del medio ambiente –la llamada “segunda contradicción del capitalismo” por James Connors- y tentativas de garantizar de manera exclusiva para EEUU el suministro de petróleo y de agua, recursos que existen en abundancia en América Latina.

Pero detengámonos un minuto y formulemos otra hipótesis, complementaria a la anterior: Aun cuando el socialismo hubiera fracasado irreparablemente en sus diversas tentativas a lo largo del siglo XX, y suponiendo también que el capitalismo hubiera logrado erradicar sus principales problemas, ¿sobre cuáles bases podría pronosticarse que nuevas revueltas anticapitalistas no habrían de producirse en el futuro? Salvo en la absurda ocurrencia, que no tesis, de un presunto “fin de la historia”, la pretensión de una definitiva extinción de la protesta social carece completamente de sentido. La dialéctica de las contradicciones sociales no se detiene ni se detendrá jamás.

La historia de las revoluciones burguesas es muy aleccionadora en este sentido. Entre los primeros ensayos que tuvieron lugar en las ciudades italianas a comienzos del siglo XVI y la revolución inglesa de 1688 –la primera revolución burguesa triunfante!– mediaron casi dos siglos de intentos fallidos y derrotas aplastantes. Si bien el primer ciclo iniciado en Italia fue ahogado en su cuna por la reacción señorial-clerical, más tarde habría de iniciarse otro, en el norte de Europa, caracterizado por una larga cadena de exitosas revoluciones burguesas.

Ante lo cual surge la pregunta: ¿por qué suponer que las revoluciones anti-capitalistas tendrían tan sólo un ciclo, agotado el cual desaparecerían para siempre del escenario de la historia? No existe fundamento alguno para sostener dicha posición, salvo que se adhiera a la absurda tesis de Francis Fukuyama sobre el “fin de la historia”, tesis que, dicho sea de paso, no la sostiene ningún estudioso medianamente serio de estos asuntos.

¹ Se trata de Bill Gates, Amancio Ortega, Warren Buffet, Carlos Slim, Jeff Bezos, Mark Zuckerberg, Larry Elisson y Michael Bloomberg.

² Informe de Oxfam a la Cumbre de Davos, Enero 2016

³ Sobre esto ver Borón (2014).

Siendo esto así, ¿por qué no pensar que estamos ante un reflujo transitorio –si bien prolongado, como en el caso de las revoluciones burguesas– más que ante el ocaso definitivo del socialismo como proyecto emancipador? De hecho, uno de los rasgos de la crisis actual es que estalló producto de las contradicciones internas, irresolubles, generadas por la desorbitada financiarización del capitalismo y su desastroso impacto sobre la economía real. El desplome del 2008 –del cual aún las economías capitalistas no se han recuperado– no fue provocado por una oleada de huelgas o grandes movilizaciones de protesta en Estados Unidos o en Europa Occidental, sino por la dinámica de las contradicciones entre las diversas fracciones del capital. Sin embargo, su resultado fue que, por primera vez en el mundo desarrollado, el tendal de víctimas del sistema reconoció que el causante de sus padecimientos (desempleo, caída de salarios reales, desalojos hipotecarios, etcétera) ya no eran los malos gobiernos (que por cierto los hay), o situaciones meramente coyunturales, sino que el gran culpable era el capitalismo. Eso fue lo que plantearon los “indignados” en Europa y el movimiento *Occupy Wall Street* en Estados Unidos, lo cual revela un inédito salto en la conciencia popular y una promisoria evolución ideológica que les permite identificar con claridad la naturaleza del sistema que los opprime y explota.

Retomando el hilo de nuestra argumentación acerca de los ciclos de las revoluciones sociales quisiéramos expresar nuestro acuerdo con la postura adoptada por el “marxista analítico” John Roemer cuando afirma que el destino de un experimento socialista muy peculiar, el modelo soviético, “que ocupó un período muy corto en la historia de la humanidad” para nada significa que los objetivos de largo plazo del socialismo, a saber: la construcción de una sociedad sin clases, se encuentren condenados al limbo de lo imposible. Tal visión es considerada por este autor como “miope y anti-científica”: (a) porque confunde el fracaso de un experimento histórico con el destino final del proyecto socialista; (b) porque subestima las transformaciones radicales que la sola presencia de la Unión Soviética produjo en nuestro siglo y que, a través de complejos recorridos, hicieron posible un cierto avance en la dirección del socialismo. Dice Roemer (1994, pp. 25-26), con calculada parsimonia:

“Partidos socialistas y comunistas se formaron en cada país. No puedo evaluar los efectos globales de esos partidos en la organización política y sindical de los trabajadores, en la lucha antifascista de los años treinta y cuarenta, y en la lucha anticolonialista de los años de posguerra. Pero bien podría ser que el advenimiento del Estado de Bienestar, la socialdemocracia y el fin del colonialismo se deban, en su génesis, a la revolución bolchevique.

Es más, tal como lo señala Doménico Losurdo, todas las luchas coloniales, de los negros, de las mujeres, de las minorías y, por supuesto, de los obreros y a favor de la democracia tuvieron su fuente de inspiración en la Revolución Rusa. La extensión del sufragio en Europa de la posguerra no hubiera ocurrido de no haber mediado la toma del Palacio de Invierno y la instauración del gobierno de los soviets. Es decir que la misma democracia burguesa recibió un impulso decisivo desde la lejana Rusia. Además, el genio de Lenin permitió romper las artificiales barreras que separaban las luchas de los negros y los blancos; de los europeos y de las “naciones agrarias” y los asiáticos. En suma: el revolucionario ruso convirtió a todas las luchas particulares en una sola gran lucha universal por la construcción de una nueva sociedad. Incluso puede decirse, con pruebas en la mano, que el proceso de “desegregación racial” en Estados Unidos fue decisivamente influenciado por la sola existencia de la Unión Soviética. La Corte Suprema de Estados Unidos, que había reiteradamente sancionado la legalidad de la segregación en las escuelas públicas de ese país hasta 1952, cambió de parecer ese año tras recibir diversos informes que la exhortaban a ello porque –decían– el sostenimiento de la segregación de niños negros y blancos en las escuelas públicas alimentaba la campaña comunista de la URSS y desalentaba a los amigos de Estados Unidos⁴.

Ahora bien, más a allá de todo lo anterior hay un tema central a dilucidar y es establecer una distinción entre el “fracaso” de un proyecto reformista o revolucionario y la “derrota” del mismo. ¿Es razonable decir que

⁴ Las reflexiones volcadas en estas páginas fueron inspiradas en buen grado por la lectura de una estupenda antología recientemente publicada en Brasil (Bertolino y Monteiro, 2017) y por mi participación en el Seminario Internacional que sobre el tema organizara, en Río de Janeiro en Junio de este año, la Universidad Federal de Río de Janeiro, a quien le agradezco la oportunidad de participar en las fecundas discusiones que se desarrollaron a lo largo de los tres días de duración del seminario.



todas las experiencias del siglo pasado en realidad fracasaron (tesis que sostienen entre otros John Holloway, Michael Hardt y Antonio Negri) o no sería acaso más apropiado decir que fueron derrotadas? El fracaso supone un problema esencialmente endógeno; la derrota remite a una lucha, un conflicto, una oposición externa que se enfrenta al proyecto emancipatorio. Si bien existe un área difusa intermedia en la cual fracaso y derrota se superponen, es posible, sin embargo, establecer la predominancia de uno o de la otra. En el caso de la RR es indudable que el proceso adoleció de graves incoherencias internas, especialmente tras la muerte de Lenin, pero también lo es que se desarrolló bajo las peores condiciones imaginables: la crisis y la devastación de la primera posguerra, la guerra civil y la intervención en ellas de una veintena de ejércitos foráneos que asolaron el país, y, luego, estabilizada la situación, la industrialización forzada, la liquidación del problema campesino y la invasión alemana con su secuela de destrucción y muertes. Bajo esas condiciones, hablar de “fracaso” es por lo menos un exceso del lenguaje y una infame acusación política.

Viniendo al caso de América Latina, ¿hasta qué punto podría decirse que la experiencia de la Unidad Popular en el Chile de Allende fue un fracaso? Mucho más apropiado sería decir que fue un proyecto derrotado por una coalición de fuerzas domésticas e internacionales bajo la dirección general de Washington que desde la noche misma del triunfo de Salvador Allende el 4 de Septiembre de 1970 ordenó, por boca de su presidente Richard Nixon, “hacer que la economía chilena gima. Ni una tuerca ni un tornillo para Chile”. ¿Qué sentido tiene entonces que algunos autores hablen del “fracaso” de la revolución cubana, acosada y asediada por más de medio siglo de bloqueo económico, comercial, diplomático, informático y mediático? ¿Y cómo caracterizar lo ocurrido en China y Vietnam? ¿Podría decirse sin más que son casos de “fracaso” del socialismo? ¿Es posible ya emitir un veredicto definitivo? ¿Por qué no pensar, en cambio, que la RR logró éxitos extraordinarios, a pesar de tan difíciles condiciones: industrialización, defensa de la patria, derrota del fascismo?. ¿Puede llamarse a esto un fracaso?

Pero, ¿cómo explicar el derrumbe de la RR? No es tarea que debamos asumir aquí pero sí deberíamos señalar unos pocos elementos causantes de su colapso. Por supuesto, la degeneración burocrática de la URSS ya era un factor sumamente negativo, como también lo era la política de “coexistencia pacífica” y la tentativa de emular las formas productivas del capitalismo. Esto lo señaló con su habitual fiereza el Che Guevara en su crítica a los manuales de economía de la URSS, los “ladrillos soviéticos” como él los llamaba. Pero, además de esto, estuvo la Tercera Revolución Industrial (microelectrónica, informática, etc) que se erigió como un obstáculo formidable para un modelo económico fordista, de total standardización de la producción en masa que no pudo adaptarse a las nuevas condiciones de desarrollo de las fuerzas productivas . Y, en segundo lugar, por la intensificación de las

presiones militares en contra de la URSS, que llega a su paroxismo con la “guerra de las galaxias” de Reagan que obligó a Moscú a desviar ingentes recursos para defenderse ante la belicosidad estadounidense.

A esto agréguese el ataque combinado del más formidable tridente reaccionario del siglo veinte: Reagan, Thatcher y Juan Pablo II, protagonistas de un ataque político y cultural de devastadores efectos ya dentro de las fronteras del campo socialista, donde no por casualidad la Iglesia Católica había elegido a un Papa polaco para desde ahí socavar la estabilidad de las democracias populares del Este europeo. Por supuesto, la consideración de estas cuestiones excede con creces los límites de este trabajo, pero no queríamos dejar pasar inadvertido este crucial asunto. Agréguese a ello la deprimente incapacidad de la dirigencia soviética para explicar qué era lo que se estaba haciendo y qué sentido tenía todo ello. En otras palabras, ni el partido ni los soviets eran ya organismos vivientes sino espectros ambulantes sin ninguna capacidad de expresión de la realidad social.

Quisiera, por último, concluir esta breve reflexión en torno a un acontecimiento “histórico-universal” como la Revolución Rusa, como seguramente la habría caracterizado Hegel, planteando algunas lecciones de interés para las luchas actuales en Nuestra América.

- a) Primero, como en Rusia, cualquier proyecto, aún los de naturaleza reformista, desatarán en nuestros países una virulenta respuesta de las fuerzas sociales de la sociedad burguesa. En el caso de América Latina y el Caribe, dada nuestra excepcional importancia estratégica y la larga historia de cinco siglos de dominación oligárquica, no hace falta una revolución para desencadenar una sangrienta contrarrevolución. Cualquier idea en contrario, o toda ignorancia de esta, diríamos, ley fundamental de la revolución, es una peligrosa ilusión. Recordemos lo que ocurrió en Guatemala 1954, Brasil 1964; República Dominicana 1965, Argentina 1966 y 1976; Chile, 1973, procesos que fueron bañados en sangre como se está intentando hacer en estos días en la República Bolivariana de Venezuela.
- b) Segundo, en contextos reformistas, progresistas y, mucho más, en los marcos de una revolución, sería fatal caer en la ilusión de pensar que existe oposición leal. La derecha no conoce lo que es eso: su deslealtad es permanente; aquí y en todas partes siempre es conspiracional y destituyente. Como lo recordara Maquiavelo, los ricos jamás van a dejar de ver a cualquier gobernante como un intruso, aún aquellos que se desviven por complacerlos. Mucho más si quien lleva las riendas del estado adopta posturas contrarias a sus intereses. Y, amenazada, aunque sea superficialmente, toda oposición se convierte en contrarrevolución. El tratamiento de ésta, de la contrarrevolución, no puede ser igual al que se concede, en tiempos normales, a la oposición. Venezuela es, otra vez, un ejemplo de ese error.
- c) Tercero, todo proceso de cuestionamiento al capitalismo origina una respuesta internacional porque el capitalismo es un sistema internacional con ramificaciones locales pero completamente internacionalizado. Defender estos procesos sólo podrá hacerse en un marco internacional. Otra peligrosa ilusión es pretender librar una batalla contra la reacción internacional sin apelar al internacionalismo de las fuerzas populares. De ahí la importancia de las ideas de Fidel, el Che y Chávez que se plasmaron en la UNASUR y la CELAC y en otras iniciativas integracionistas y latinoamericanistas.
- d) Cuarto: la existencia de un partido revolucionario, el “Príncipe Colectivo” de Gramsci, es esencial para el éxito del proceso revolucionario. Esto no significa asumir como modelo el teorizado por Lenin en el *¿Qué Hacer?* (uno de los cuatro modelos de partido del autor), pero sí de una formación política dirigente que asuma la dirección del proceso. La ausencia de ese partido (en Venezuela antes de la creación del PSUV), su disgregación (los seis partidos de la UP en Chile) o la dilución de sus ideas, como ocurriera con el PRI en México, la SD europea en cualquiera de sus variantes, es fatal para el futuro del proceso revolucionario. Esto no significa minimizar otros formatos de organización política, como los movimientos sociales, pero se requiere de una visión integral superadora de los particularismos propio de los movimientos que sólo el partido puede ofrecer.

-
- e) Quinto: la educación política es una condición esencial del triunfo de la revolución. Es lo que plantea Lenin en su cuarta teorización del partido: la primera el *¿Qué Hacer?*; luego el POSDR-bolcheviques como partido típico de la II Internacional; en la inminencia de la RR aparece la tercera teorización, y el partido se eclipsa y el protagonismo lo asumen los Soviets; la cuarta teorización, a comienzos de los años veinte tiene al partido como educador, como formador de la nueva civilización, creador del “hombre nuevo” del Che. Y esta es la tarea fundamental, que desgraciadamente no hicieron, o hicieron de modo incompleto y mal, los procesos revolucionarios de nuestro tiempo.
 - f) Sexto: para que el partido y el gobierno revolucionarios puedan cumplir su misión histórica se requiere un denodado esfuerzo para evitar la deformación burocrática y fortalecer el debate y la democracia protagónica de base. Esta degeneración tiene profundas raíces sociológicas y no es fácil de contrarrestar. Mao advirtió a tiempo la gravedad del problema y por eso lanzó su Revolución Cultural, una idea correcta pero que se le fue de las manos y produjo consecuencias desastrosas. Pero, insisto, la lucha contra el burocratismo y el “sustitucionalismo”, cuando la dirección reemplaza al protagonismo de la base, son tareas de excepcional importancia. En línea con esto por algo decía Chávez: i”Comunas o nada!”.
 - g) Séptimo: recordar que una cosa es el acceso al gobierno y otra completamente distinta, mucho más ardua, la conquista del poder del estado. Este es el entramado de fuerzas sociales de las clases dominantes en sus diversas expresiones: en la economía, la política, la prensa, las fuerzas armadas, las instituciones judiciales, los gobiernos locales, la iglesia, etcétera. Llegar al gobierno es un buen paso adelante, pero si no se complementa con la dinámica avasallante de la calle, es decir, con la organización y movilización política de las clases y capas populares, es bien poco lo que un gobierno de izquierda podrá hacer. La neutralización, esterilización o expropiación de aquellas fuentes no democráticas de poder político es esencial para garantizar el futuro de cualquier revolución.
 - h) Octavo, y en línea con lo anterior, recordar también que el Estado, todo Estado, aún el revolucionario, es una institución que lleva en su seno tendencias esencialmente conservadoras. La burocracia lo es, y no hay estado sin burocracia y la lógica weberiana de la misma hace que el funcionariado revolucionario llegue inclusive a ser poco amigable con los procesos de cambio, desconfie de la iniciativa de las masas, prefiera las soluciones “a puertas cerradas” y manifieste una tendencia a buscar soluciones “técnicas” cuando toda la vida social está inficionada de la política.

BIBLIOGRAFIA

- Bertolino, Osvaldo y Monteiro Adalberto (compiladores) (2017). *100 Anos Da Revolução Russa. Legados e Lições*. Sao Paulo: Editora e Livraria Anita y Fundação Mauricio Grabois.
- Borón, Atilio (2014). *América Latina en la Geopolítica del Imperialismo*. 4^a Edición. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- Roemer, John E. (1994), *A Future For Socialism*. Londres, Verso.

SOCIEDAD RURAL, TIERRA Y TERRITORIOS EN COLOMBIA

JAIME FORERO ÁLVAREZ
DIRECTOR DEL OBSERVATORIO RURAL
UNIVERSIDAD DE LA SALLE DE BOGOTÁ

De muchas formas y bajo muy diversos enfoques puede comprenderse la complejidad del mundo rural. Para este ensayo se opta por una perspectiva territorial centrada en la cuestión del acceso a la tierra y la ocupación productiva del espacio rural. Es de advertir que lo expuesto se limita tan solo a algunos temas (hogares rurales, tierra y ocupación productiva-agropecuaria de los territorios rurales) y deja de lado, o apenas menciona, aspectos productivos cruciales como la minería y los servicios (incluido el turismo) y cuestiones culturales, políticas y ambientales que también son centrales para la comprensión del sector rural.

Las transformaciones y la globalización de los hogares rurales

Los hogares rurales se han transformado profundamente a lo largo de las últimas décadas. Si anteriormente la producción agrícola, en sus propias parcelas o como jornaleros, constituía su principal ocupación, actualmente las actividades no agropecuarias constituyen el 39% del empleo en el sector rural. (DANE, GEIH-2012). Otro cambio sustancial en estos hogares es la significativa reducción del número de sus miembros. Actualmente, una familia campesina tiene en promedio cuatro personas (proyecciones DANE). Hoy por hoy no se trata de tener muchos hijos para proveerse de la mano de obra necesaria para cultivar la tierra, porque aunque ellos pueden ayudar en las labores agropecuarias, ya no están estrechamente atados al trabajo agropecuario y pasaron de ser un recurso productivo durante los primeros años de la infancia, y aún en la adolescencia, a representar una carga económica porque normalmente están dedicados al estudio (la tasa de asistencia escolar en el campo para jóvenes entre 12 y 15 años es de 86% (Ver MTC, 2015: Tomo I, 43). Ya no es el fuet el instrumento que hace cumplir las órdenes de los padres. Por el contrario, actualmente, en muchos hogares campesinos los padres tienen que pagarles a sus hijos para que trabajen en las parcelas o tienen que dejarles un lote para que ellos puedan obtener sus propios ingresos. Más aún, en muchas otras ocasiones los hijos, desde la adolescencia, se niegan sistemáticamente a involucrarse en las labores agrícolas.

Por otro lado, el hogar rural de hoy no corresponde estrictamente a la familia patriarcal en la cual la mujer es completamente sumisa (Farah, 2010). Desde hace muchos años la mujer campesina, así como la mujer urbana, está levantando la cabeza y no necesariamente es atropellada, maltratada y sometida sistemáticamente por el varón (Farah 2010 y Ferro et al 1999). La familia patriarcal tradicional va dando paso a nuevas formas de relacionamiento entre hombres y mujeres, y entre padres e hijos. Por otra parte, a los jóvenes campesinos de hoy en día les ha llegado la influencia de la revolución sexual y cultural comenzada en los años 60 y 70 del siglo pasado. Tenemos ahora en el campo jóvenes que ejercen su sexualidad sin las ataduras propias de la estructura patriarcal y de los mandatos de las iglesias (Urrea y Posso, 2015: 12 - 13). Pero no es excepcional que estas relaciones más libres se den en un ambiente neo-machista en el cual se reproduce la dominación masculina



y persiste el maltrato a la mujer: "Porque llegan a una casa y se la llevan y se van común y corriente, ya que permiso ni nada, llegan y se van y las tienen por allá un tiempito y les dan una planera" (Ferro et al 1999: 193).

Otra idea imprecisa que se oye decir con mucha frecuencia es que los hogares rurales se envejecieron; que en Colombia predominan las veredas pobladas por ancianos, con muy poca mano de obra disponible para trabajar en la agricultura, y que los viejos viven de las ayudas del gobierno o de los pocos pesos que les aporta la hija que les dejó un nieto para que lo cuiden mientras ella se bate en las ciudades. Esta es una realidad de proporciones mucho menores de lo que habitualmente se cree. Las estadísticas muestran que la población joven rural y urbana tienen la misma participación que la urbana: el 18% de la población total (se toma la población entre 15 y 44 años según el último Censo Nacional de Población 2005) y que en el 29% de los municipios colombianos la población rural entre 25 y 44 años (es decir, la que se quedó a trabajar) tiene una proporción mayor o igual al promedio nacional (Idem). Por su parte, la Misión Rural para la Transformación del Campo advierte que la población rural sigue siendo hoy en día más joven que la urbana (MTC, 2015: Tomo I, 37).

Esta información está en consonancia con lo que se ha podido observar directamente en investigaciones que hemos realizado en Riosucio y Supía (Caldas, Granada, Lejanías, Fuente de Oro y Puerto López (Meta), Fómeque (Cundinamarca) (observación de campo del autor; ver una relación de las investigaciones en Forero et al 2016) y en el muy cafetero municipio de Belén de Umbría (Risaralda) (Arias, 2017). En estos lugares, cuando hay oportunidades de trabajo muchos jóvenes se quedan en el campo o vuelven a sus veredas para instalarse en ellas después de haber vivido en ciudades colombianas o extranjeras. Incluso esto mismo se observó en la vereda Resguardos de Garagoa (Boyacá) en donde teníamos la seguridad de que allí sí predominaban los viejos de acuerdo con lo reportado por Monsalve (2005). Todo parece indicar que en los 17 años transcurridos entre el trabajo de campo de la autora y finales del 2016, la situación cambió de tal manera que algunos hogares jóvenes estaban marcando la pauta productiva en esta tradicional vereda del icónico Valle de Tenza (observación de campo del autor). Entre otros varios casos observados allí mismo, una mujer joven, madre de dos niñas muy bien cuidadas y estudiantes ejemplares de primaria, guerreaba con cuatro vacas de ordeño, algunos pequeñísimos cultivos y unas cuantas gallinas, mientras su esposo trabajaba como obrero de construcción en el pueblo.

¹ Literalmente *planera* quiere decir pegar con la parte plana del machete (no con el filo) sin cortar al castigado. Es usado para significar, en general, una paliza.



La globalización de los hogares rurales

Por mucho tiempo los tratadistas han exaltado la autonomía económica de la comunidad rural campesina. Theodor Shanin, por ejemplo, en su famosa obra de 1970 “La Clase Incómoda”, afirma que la sociedad mayor depende del campesinado para alimentarse mientras que la comunidad campesina puede ser autosuficiente (Shanin, 1983). Evidentemente, lo que hace un par de siglos pudo ser cierto, en la década de los setenta del siglo pasado había dejado de serlo puesto que ya en ese momento la sociedad rural de buena parte del mundo, incluida la colombiana, no producía la mayor parte de los bienes necesarios para su reproducción (vestuario, transporte, utensilios del hogar, materiales de vivienda, etc.). En Colombia hoy en día un hogar rural se proporciona en promedio el 30% de sus alimentos por medio del autoconsumo y de los intercambios con otros hogares (Torres, 2002 y Forero, 2002). Como los alimentos representan alrededor del 40% de la canasta básica de bienes, cabe afirmar que los campesinos no se pueden suministrar ellos mismos más del 18% de lo que consumen, de manera que el 82% de los bienes de consumo tienen que comprarse. En el mejor de los casos, un campesino que excepcionalmente genere el 80% de su alimentación, dependería en 68% del mercado. Para un hogar campesino cosas como la electricidad, el celular, la televisión y la moto son bienes indispensables. El 31,5% de los hogares rurales tienen motocicleta (El Espectador, 13 mayo 2017 estudio del Comité de Ensambladoras de Motos y la ANDI), el 88% tiene conexión eléctrica (SIEL, 2017) y la inmensa mayoría de los hogares tiene teléfono celular. (el 55% de los habitantes rurales tienen celular, es decir dos aparatos en promedio por hogar – DANE-ECV 2014). Tanto los jóvenes como los viejos usan *jeans*, sudaderas, zapatos tenis, botas pantaneras, ropa interior y gorras o sombreros fabricados por la industria.

De modo que, como se dijo, por lo menos el 68% de los bienes necesarios para la reproducción de un hogar campesino -mestizo, indígena o afro-, (con la excepción de algunos grupos extremadamente minoritarios ¿los wiwa, de la Sierra Nevada de Santa Marta por ejemplo?), son bienes producidos por una industria nacional y sobre todo extranjera, que a su vez es completamente dependiente de la industria global. Ni un botón, ni la aguja ni el hilo para prender el botón, son producidos hoy por hoy sin recurrir a maquinarias y tecnologías importadas; tampoco el aceite para los fritos, las pastas, el pan, el azúcar... En fin, la reproducción de los hogares rurales está globalizada. Y, como se verá más adelante, esto también aplica a las actividades productivas de los hogares rurales.

Son cada vez más numerosas las crecientes interacciones rural–urbanas a través de los flujos de mercancías, de gente de servicios ambientales y de la huella ecológica. Entre estas interacciones rural–urbanas son

fundamentales las estrategias económicas de los hogares. Los hogares rurales actuales son *poliactivos* porque además de la agricultura trabajan en muchas otras actividades, gran parte de las cuales las llevan a cabo por fuera de sus fincas y por lo regular en sitios muy distantes: ir desde el Nilo (Cundinamarca) a raspar coca en San Vicente del Caguán, o irse de Santuario (Antioquia) a trabajar en Medellín, Bogotá, Nueva York o Buenos Aires. Si entendemos el hogar como una estrategia colectiva de reproducción de un pequeño grupo humano ligado por relaciones de parentesco, tenemos que muchos hogares son además *polilocales* por cuanto sus miembros habitan al mismo tiempo en la vereda y/o en la cabecera municipal y/o en una ciudad colombiana o extranjera, y vienen y van de un lugar a otro. De esta manera se conforman redes económicas complejas en virtud de las cuales la familia extensa ya no se puede ilustrar con una foto, en blanco y negro, con numerosas personas, sino que quizás hay que captarla en sus comunicaciones realizadas por medio de sus teléfonos celulares. Este asunto, que tiene que ver con la identidad y la territorialidad, será tratado más adelante.

La producción familiar rural también se globaliza

Se ha establecido (varios estudios nuestros sintetizados en Forero et al 2016) que los productores familiares agropecuarios compran buena parte de los insumos que utilizan: fertilizantes, plaguicidas, herbicidas, semillas, alimentos balanceados para animales, droga veterinaria, pies de cría, herramientas, maquinaria, cemento, alambre, artefactos para el riego, y otros materiales. Todos estos elementos son producidos principalmente por las industrias multinacionales y, en menor medida, por industrias nacionales, siendo unas y otras globalmente interdependientes de otras industrias. Precisamente el uso de la tecnología de la Revolución Verde por parte de los pequeños productores, a partir de las décadas de los setenta y los ochenta del siglo XX, ha sido una de las transformaciones más importantes que ha tenido el sector agrario en el país y que ha significado su globalización productiva.

Gracias a los cambios tecnológicos anotados, la agricultura familiar ha mantenido un papel protagónico en el abastecimiento de alimentos a las ciudades y a las exportaciones agropecuarias. Los campesinos producen la mayor parte de la papa, la yuca, el plátano, los fríjoles, la panela, las hortalizas, una buena proporción de la leche y un aporte no despreciable de las carnes, los campesinos juegan un papel crucial en la alimentación de los colombianos. Asimismo, con el café cumplen un rol importante en las exportaciones del país, pues este producto proviene en un 78% de las fincas familiares (cafetales de menos de 10 has según Encuesta Cafetera de 1997, de la Federación Nacional de Cafeteros - Fedecafé) y sigue siendo, de lejos, nuestro principal producto exportable con 2.400 millones de dólares en el 2016 (DANE), lo cual representa el 36% de nuestras exportaciones agropecuarias (promedio quinquenio 2012 – 2015, de acuerdo con las cifras del Ministerio de Agricultura). Los pequeños productores, en menores proporciones, exportan también plátano, tabaco, cacao y algunos frutales.

Nuestros cálculos indican que la agricultura familiar aporta entre el 51 y el 63% del valor de la producción agrícola. La disparidad de datos en la participación de la agricultura familiar -entre 51 y 63%- se debe a que el Censo Nacional Agropecuario de 2013 arroja datos sustancialmente mayores para la agricultura familiar que los que venían reportando las estadísticas oficiales. Todos los cálculos son hechos con cifras del Ministerio de Agricultura y del referido censo. Por otra parte, los campesinos² aportan el 32% de la canasta de alimentos de los colombianos, la agroindustria³ el 30%, la ganadería extensiva el 10% y las importaciones el 28% (Cálculos nuestros con datos del Ministerio de Agricultura).

La globalización de las actividades no-agropecuarias de los hogares rurales se puede ilustrar con algo tan aparentemente elemental como la preparación de las arepas de huevo o de los pandebonos que se venderán en

² Sin desconocer la polémica sobre estos conceptos, utilizamos como sinónimos los términos pequeño productor, agricultor familiar y campesino.

³ Incluimos bajo el concepto de agroindustria los cultivos empresariales capitalistas, las grandes agroindustrias (azúcar, alcohol, aceiteras...), la gran avicultura, la leche a mediana o gran escala y la ganadería de carne intensiva también a gran escala.

la carretera a los pasajeros de los buses intermunicipales. Las personas que hacen estas labores están también claramente integradas a la economía global: tienen que comprar a industrias interdependientes globalmente la estufa, el horno, la sartén, la electricidad o el gas, el agua, las pinzas, el cuchillo, el aceite, la harina, la sal y el huevo.

La configuración territorial en el mundo rural colombiano

Siguiendo los preceptos de la geografía económica (Krugman, 1.997) y la aplicación que de ellos hizo, para el caso colombiano, el reciente trabajo de la Misión para la Transformación del Campo, lo rural y lo urbano pueden espacializarse de acuerdo con la densidad demográfica y el tamaño y las características de las ciudades, criterios con los cuales se mapean diversos grados de ruralidad y de urbanización. De la aplicación de esta metodología resulta que el sector rural colombiano está constituido por 391 municipios y el área del resto (fuera de las cabeceras) de los demás municipios alberga el 30,4% de la población total, es decir, 14,5 millones de personas (en el año 2014. MTC, 2015: Tomo I, 32).

El espacio medido y cartografiado de esta forma correspondería a una de las dos dimensiones del territorio: la dimensión material. La otra dimensión, de acuerdo con la geografía crítica, es la dimensión inmaterial que corresponde a la construcción simbólica o cultural que hace la sociedad sobre un espacio determinado (Di Méo & Buléon, 2005; Manzano F., 2009; Nates, s.f.; Raffestin, 2013). El territorio es, según este enfoque, socialmente construido por medio de la interacción humana que es regulada, a su vez, por las instituciones o pautas, reglas y normas (formales e informales) que modulan y limitan el comportamiento humano. Surge de lo anterior que el hecho económico, la complejidad de las interacciones sociales (mediadas por instituciones) para producir, intercambiar y consumir, son fundamentales en la construcción territorial.

La heterogeneidad productiva agropecuaria en los territorios rurales

Los agricultores familiares utilizan diversos modelos tecnológicos que van desde parcelas que a duras penas abonan con un poco de fertilizante o les aplican de vez en cuando un plaguicida, hasta cultivos de papa, hortalizas, frutales, frijoles, caña panelera y plátano cultivados con enormes dosis de insumos agroquímicos que contaminan aguas, suelos y los alimentos puestos en el mercado. En el otro extremo, están los sistemas de producción agroecológicos que se abren paso principalmente en el café, pero también, y en menor medida, en el cultivo de cacao y de algunas hortalizas y frutales. Esta nueva agricultura, basada en la tradición campesina y en desarrollos científicos recientes, minimiza y revierte los impactos ambientales de la agricultura convencional sustentada en la oferta de la Revolución Verde.

Por otra parte, entre los agricultores familiares se presentan diversos grados de inserción en los mercados agropecuarios: desde quienes obtienen de sus parcelas apenas algún pequeño ingreso monetario o algún autoconsumo, hasta campesinos muy prósperos que generan ingresos bastante altos con los cuales pueden acumular. Efectivamente, muchos campesinos en Colombia han acumulado capital. Basta ver ciertos productores cafeteros, ciertos paperos o paneleros, así como fruticultores y horticultores (algunos de los cuales cultivan el tomate bajo invernadero), para darse cuenta de cómo el campesino no solamente puede ser realmente próspero sino, más aún, y contradiciendo algunos de los preceptos teóricos, acumular capital. Pero en el otro extremo, hay también una gran cantidad de campesinos que tienen apenas unos sistemas de producción familiares precarios que no les arrojan sino unos pocos excedentes.

Por lo regular en los territorios en donde predominan los productores familiares, éstos se interrelacionan con una multiplicidad de actores: inversionistas (que aportan parte del capital para la producción bajo diferentes formas de asociación) prestamistas, proveedores de insumos que son a la vez financieros o inversionistas, comerciantes rural-urbanos, mayoristas de las centrales de abastos, agentes de las agroindustrias y de los supermercados, así como profesionales y funcionarios de las entidades gubernamentales y de las ONG. Otra constante de estos

territorios es la presencia de propietarios medianos, grandes y, de grandes terratenientes, que generalmente tienen sus tierras en ganadería (extensiva la mayor parte de las veces). En estos *territorios campesinos* la economía agrícola funciona bajo sistemas de producción familiares autónomos con respecto al dominio terrateniente, al tiempo que la comunidad campesina se conforma prescindiendo de la presencia, en su interior, de los grandes propietarios, quienes por lo regular son ausentistas. Los territorios campesinos comprenden principalmente las zonas de ladera de las tres cordilleras, las regiones del Ariari, Guéjar y Guaviare en el oriente, parte del andén amazónico en Putumayo y Caquetá y una multiplicidad de zonas en la Costa Caribe.

Por su parte, la hacienda ganadera es trabajada bajo relaciones salariales (un administrador, uno o dos vaqueros para manejar el ganado y unos cuantos trabajadores contratados al destajo para arreglar potreros). Es muy excepcional encontrar a la tradicional hacienda agrícola basada en la aparcería, la cual está, hoy en día, circunscrita a unas zonas muy específicas (por ejemplo algunas localidades del departamento de Santander).

Se tienen por otra parte, *los territorios del capitalismo agrícola* en algunos de los cuales los empresarios capitalistas “conviven” con los agricultores familiares. Estos últimos emplean modelos tecnológicos relativamente similares a los primeros. Algunos ejemplos: la producción lechera en el altiplano cundiboyacense, la producción de arroz, maíz, sorgo y algodón en el Valle del Magdalena, la Región Caribe y los Llanos Orientales; el cultivo de la palma aceitera en Santander y en el Magdalena. En otras ocasiones el capitalismo agrario ha homogeneizado el espacio, sin dejar espacio para los campesinos: es el caso de la agroindustria azucarera y etílica del Valle del Cauca y el de algunas otras zonas palmeras.

Una constante en los territorios rurales es que la agricultura campesina y la agroindustria están cercadas por el latifundio ganadero, el cual se constituye en el principal limitante para el desarrollo de las potencialidades de la empresa agropecuaria en Colombia, bien sea familiar o capitalista. El problema de la concentración de la tierra y su uso semi- improductivo se trata enseguida.

La cuestión de la tierra en la reconfiguración de los territorios rurales

En las últimas décadas, los procesos de territorialización–desterritorialización rural en Colombia han sido marcados por algunas dinámicas productivas: la expansión de la producción familiar cafetera al suroccidente del país; la expansión continua de la ganadería extensiva; el avance mucho más discreto de la agroindustria; la expansión–contracción y migración de una zona a otra de los cultivos de coca y, en menor medida, de amapola y marihuana; la consolidación de la agricultura familiar y agroindustrial como abastecedoras de los mercados internos y externos; y el avance de la exploración y explotación petrolera y de la minería legal e ilegal. Igualmente, el ensanchamiento de las áreas urbanas y periurbanas y el creciente desarrollo de áreas turísticas, marcan la reconfiguración de los territorios rurales.

Especial importancia en la dinámica territorial se debe atribuir al conflicto por el acceso y el uso de la tierra, el cual ha incidido de modo determinante en la distribución espacial de la producción y en los movimientos de colonización y expansión de la frontera agrícola, así como en los procesos de desplazamiento forzado de la población rural y de poblamiento, despoblamiento y repoblamiento rural. Por esta razón en los siguientes apartes se tratarán las relaciones entre la cuestión de la tierra y la conformación productiva de los territorios rurales.

La multifuncionalidad de la tierra

La tierra es un bien multifuncional. En primer lugar, está su función ecológica (consagrada en la Constitución Nacional) por cuanto es un recurso natural que forma parte estructural de los ecosistemas y, por lo tanto, es fuente de servicios ambientales esenciales para la producción y, en términos más amplios, para la reproducción

de las especies vivientes, incluida la especie humana. El sector rural se caracteriza por la relación directa de la sociedad con los recursos naturales para llevar a cabo diversas actividades económicas: minería, explotación de hidrocarburos, producción de energía, turismo, comercio, transporte, otros servicios, pesca y piscicultura. Entre estas actividades sobresalen, por supuesto, la agricultura, la ganadería, la agroindustria y la explotación maderera (silvestre y plantada). En estos casos, la tierra es un factor de producción y como tal cumple una función social. Para garantizar el cumplimiento de esta segunda función, el productor debe tener acceso a la tierra mediante derechos de propiedad bien definidos que le protejan el usufructo de este recurso limitado.

En este orden de ideas, las instituciones deben garantizarle a los ciudadanos y a las organizaciones que pretenden ser productores agropecuarios (silvícolas, piscícolas etc.) el derecho al acceso a la tierra. Con esta perspectiva, se ha consagrado en Colombia el principio jurídico fundamental de la función social de la propiedad. Bajo este precepto la sociedad, representada por el estado, NO puede permitir el acaparamiento improductivo o semi improductivo de la tierra. Con esta perspectiva en el caso colombiano se ha legislado y se han creado entidades como el INCORA, el INCODER y la Agencia nacional de Tierras.

La tercera función de la tierra es la de servir de soporte material y cultural a las sociedades rurales. En consecuencia, la legislación ha defendido los derechos de propiedad de los pueblos indígenas y afrodescendientes, para que puedan preservar las tierras sobre las cuales se soporta su territorialidad (entendido el territorio como una construcción social que es a la vez material e inmaterial). Igualmente, para cumplir con esta función territorial la ley ha dispuesto la exclusividad de la posesión de ciertas tierras, como las delimitadas por las Zonas de Reserva Campesina o las provenientes de baldíos de la nación, con el fin de consolidar la explotación agropecuaria familiar y, sobre todo, de garantizar la existencia de las comunidades rurales. O, dicho en otras palabras, para preservar los derechos de estas comunidades a su propia territorialidad. Ahora bien, con el objetivo de devolver la tierra a las víctimas del despojo se ha emprendido una estrategia que va más allá de lo estipulado tradicionalmente en los códigos con el fin de hacer más expedita la restitución de los predios usurpados.

El problema de los derechos de propiedad de la tierra

A pesar de que el Estado ha tratado de garantizar la triple funcionalidad de la tierra –la función social o productiva (de un recurso limitado y no reproducible), la función ecológica (de un recurso escaso que hay que conservar imprescindiblemente a través del tiempo) y la función territorial (como soporte de producción y reproducción cultural), la cuestión de los derechos de propiedad de la tierra ha sido y sigue siendo fuente de graves problemas no solucionados hasta ahora. La mayor parte de los poseedores no tienen títulos debidamente formalizados y son colocados en una situación de altísima vulnerabilidad frente a los actores armados y a los sectores que tienen capacidad de cooptar a las autoridades que asignan tierras y confieren títulos de propiedad.

Por otra parte, en la actualidad, la mayor parte de la tierra susceptible de ser utilizada como recurso productivo, está dedicada a la ganadería extensiva, lo cual genera un desplazamiento muy alto de trabajo y población (por su muy baja incorporación de mano de obra) y un enorme costo ambiental. Por el contrario, tanto la agricultura familiar como la empresa capitalista agrícola o agro industrial han demostrado ser económicamente eficientes.

En efecto, de acuerdo con estudios realizados en varias partes del país, los agricultores familiares colombianos, trabajando en sus propias fincas, obtienen una remuneración varias veces por encima de lo que ganan jornaleando por fuera de sus parcelas o trabajando en otras actividades no agropecuarias que son remuneradas con cifras que están alrededor del salario mínimo. Se ha encontrado sistemáticamente que estos productores familiares (claramente campesinos en su mayoría) ganan por cada día trabajado en su propia parcela entre 1,2 y 5 salarios mínimos (en el 77% de los casos analizados en diversas zonas del país campesino. Ver Forero et al, 2016: 71). Complementariamente, los mismos estudios evidencian que los empresarios agrícolas son eficientes porque presentan sistemáticamente altas rentabilidades como consecuencia de sus economías de escala y de



procesos relativamente sofisticados de innovación, desarrollados, por ejemplo, en la producción de azúcar, alcohol carburante, flores, cerdos, palma - grasas, banano y en algunas pocas ganaderías de leche y de carne y leche (no extensivas). Pero, por lo regular, su rentabilidad, al igual que la de quizás la mayor parte de los agricultores de los países industrializados, depende de las transferencias que les hace la economía nacional por medio de aranceles, ayudas directas, mecanismos de compensación de precios y exenciones tributarias (sobre los subsidios agrícolas ver Ocampo, 2017). Los pequeños cafeteros que representan una tercera parte de los agricultores familiares colombianos también reciben subsidios.

Esto fue precisamente lo que descubrieron los pequeños agricultores no cafeteros en medio de los paros agrarios del 2012 al 2014: que en un sector agropecuario estructuralmente subsidiado ellos eran los únicos que no recibían subsidios. Visto esto de otra manera, aparte de los cafeteros, apenas algunos pocos campesinos los reciben en ínfima medida por medio de créditos relativamente baratos, asistencia técnica gratuita y algunas transferencias para programas especiales de mínimo cubrimiento, como, por ejemplo, las Alianzas Productivas.

Los ganaderos podrían decir también que ellos han sido excluidos de la generosa irrigación de subsidios que reciben sus pares agroindustriales. Pero este no es el caso. Para ellos las cosas son a otro precio: la ganadería es a la vez un sistema productivo y un sistema de posesión de tierras a gran escala: los propietarios de más de 500 has acaparan 47,6 millones de hectáreas, el 66% de las tierras en propiedad privada y tienen el 59% del área de uso agropecuario del país (Datos Censo Nacional Agropecuario, 2013). Una hectárea en ganadería no emplea más de 4 jornales al año (una persona por cada 60 hectáreas, según datos de FEDEGAN, 2006), no genera más de \$400.000 por hectárea al año (cálculos nuestros) y no paga prácticamente impuestos directos. La cuestión está en que tributan apenas un impuesto predial mínimo cotizado sobre unos avalúos drásticamente subvaluados. En un régimen basado en la explotación hiper-extensiva de la tierra (80 animales por cada 100 hectáreas) de manera que el mínimo impuesto predial pagado por los ganaderos se convierte en un subsidio de proporciones gigantes que le traslada toda la sociedad a los ganaderos con lo cual se incentiva esta forma de acaparamiento de la tierra.

Una arista más del problema del uso de la tierra son las perturbaciones ecosistémicas derivadas de la inadecuada utilización de la tierra, por ejemplo, el agotamiento del suelo por procesos de erosión y desertificación, la desregulación de los ríos y quebradas (excesos de agua en época de lluvias y déficit en épocas de estío con relación a su condición natural), la contaminación de aguas y tierras, y el agotamiento de la biodiversidad. Todo esto configura un severo problema ambiental que compromete la sostenibilidad de la economía agraria y de la sociedad en su conjunto, problema que no se aborda en este ensayo.

Las ZIDRES⁴: ¿una nueva válvula de escape?

Ante el acaparamiento improductivo de tierras y su sobrevaloración en un mercado drásticamente distorsionado, algunos inversionistas encontraron en la región de los Llanos Orientales, y más específicamente en la Altillanura, una amplia disponibilidad de tierras baratas para implementar proyectos agrícolas y agroindustriales. Estos predios, que antes fueron hatos y fundos tradicionales en los cuales las reses pastaban en sabanas nativas, fueron incorporados a nuevas ganaderías, en los últimos cuarenta años gracias a la *braquiarización* y, en gran medida, a la paramilitarización del Llano que condujo a un acaparamiento extremo de tierras en manos de personajes como Víctor Carranza o Leonidas Vargas. (Yunda 2017). Sin embargo, no sobra advertir que no todas las ganaderías fueron montadas por este tipo de actores. Muchas fincas pecuarias de extensiones razonables fueron producto de compras o adecuaciones hechas lícitamente por llaneros o por pequeños y medianos inversionistas provenientes del resto del país.

Por otra parte, el INCODER había venido asignando parcelas de alrededor de mil hectáreas para montar unidades agrícolas familiares. Esta extensión era razonable, si se trataba de trabajarlas con el sistema de la ganadería tradicional en sabana nativa (en promedio una res por 10 hectáreas). Pero esta asignación de tierra resulta exageradamente grande para implementar fincas con modelos agrícolas o agropecuarios, para los cuales 30 hectáreas son más que suficientes para generar ingresos adecuados a una familia (Forero et al, 2015, Yunda, 2017).

La disponibilidad de nuevas tecnologías para corregir y adecuar unos suelos muy pobres ha permitido con mucho éxito la implantación a escala empresarial – capitalista de cultivos transitorios como el arroz y, principalmente, el maíz y la soya, productos en los cuales el país es deficitario (había 43.000 hectáreas de estos cultivos en el año 2016. Forero et al, 2016b). Se han instalado también emprendimientos agroindustriales tales como la producción de alcohol a partir de caña de azúcar y la cría a gran escala de cerdos alimentados con productos cultivados y procesados por la misma empresa porcícola, y abastecidos también con las cosechas compradas a agricultores vecinos. Se han instalado plantaciones forestales con siembras de caucho y de árboles maderables principalmente pinos, eucaliptos, acacias y tecas (78.000 hectáreas en el año 2016). Por su parte, más recientemente (hace nueve o diez años) se adjudicaron parcelas entre 25 y 28 hectáreas, en las cuales los adjudicatarios hicieron sus propias adecuaciones de las muy pobres tierras de la Altillanura, que han resultado ser muy exitosos tanto ambiental como económicamente (Forero et al, 2106; Yunda, 2017).

Si el incentivo de los inversionistas para “la conquista de la Altillanura” fue en principio el de los bajos precios de la tierra, avanzado el proceso de expansión de la agroindustria, estos precios se dispararon. Ante esta situación, quienes se adelantaron a comprar predios tienen en sus balances unas ganancias extraordinarias producto de la valorización comercial de sus predios, mientras que quienes quieren entrar en el negocio deben cargar con este sobrecosto o comprar en sitios cada vez más lejanos reproduciendo el modelo de colonización espontánea y de expansión ilimitada de la frontera agrícola.

La expansión agroindustrial chocó con serios problemas derivados de la cuestionada legalidad de la propiedad de las tierras compradas por los inversionistas, ya que en su mayor parte provenían de baldíos. Este problema que nos es exclusivo de los Llanos Orientales, radica en que los baldíos, de acuerdo con la legislación agraria, deberían ser adjudicados únicamente a agricultores familiares. Especial controversia ha causado la compra de unidades agrícolas familiares que habían sido adjudicados por el INCODER y que la ley había prohibido acumular en una sola persona o empresa, como en efecto lo hicieron algunos inversionistas (Forero, 2016b). No sobra advertir que hay otras interpretaciones de la misma legislación a la cuales se acogieron los agroindustriales para justificar jurídicamente estas compras (Forero ,2016b). La acumulación indebida de unidades familiares era de 81.213 hectáreas en 2013 (OXFAM, 2013).

⁴ Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social.

Ante este estado de cosas el Congreso expidió la Ley ZIDRES que clarificó y facilitó el acceso a las tierras provenientes de baldíos y/o de unidades agrícolas familiares, legitimando las adquisiciones que se habían hecho años atrás en las áreas que se declararán como ZIDRES (Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social), áreas que están por delimitar y entre las cuales se incluirá con seguridad la Altillanura. Una vez más, en pleno siglo XXI, el Estado plantea como solución al problema agrario la colonización (esta vez a cargo de los agroindustriales) desconociendo que, como está ampliamente documentado por el Estado mismo, la ampliación de la frontera agrícola es inconveniente económica, social, política y ambientalmente (Forero et al, 2016b) y que precisamente esta expansión ha sido fuente de conflictos armados.

Con esta ley, el estado elude la solución al problema de la inmovilización improductiva de la tierra y la distorsión de los precios de este activo, derivada de su altísima concentración y de la especulación inmobiliaria, y lanza a los agroindustriales a la colonización de nuevas fronteras agrarias. Un cálculo, hecho en el estudio (con los datos de la UPRA y del IGAC) que se acaba de citar, muestra que el área disponible para cultivar dentro de la frontera agrícola es de más de 10,8 millones de hectáreas, mientras que, por fuera de la frontera, es de apenas 4,2. Resulta entonces paradójico que mientras sobran tierras al interior de la frontera con infraestructura vial y social adecuadas, cercanas a los centros de consumos y a los puertos, se legisle con el fin de implementar la agroindustria en zonas apartadas con tierras de inferior calidad.

Pérdida y recuperación del control territorial

El Estado ha cedido, forzadamente, parte del control territorial a los grupos armados y a otros actores que soportan su poder en la ilegalidad económica (minería, narcóticos, “ordeño” de oleoductos, saqueo de las rentas públicas, contrabando, prostitución, juegos de azar, etc.) y en la ilegalidad política (la corrupción de la función pública y el mercado electoral). A partir de la década de los ochenta del siglo XX, la guerrilla y los paramilitares se fortalecieron y se expandieron territorialmente gracias al control de la producción y/o comercialización de la coca (la hoja y la base) y la cocaína, recursos a los cuales se les sumó el secuestro y, en forma creciente, las rentas de la economía ilegal. En el gobierno de Álvaro Uribe (2002 -2010), con la ofensiva militar contra la guerrilla y la entrega parcial de los paramilitares, se reconfiguran los que podrían denominarse *territorios en disputa*. El proceso de restauración del control territorial avanza en el gobierno de Santos de tal forma que las guerrillas, los paramilitares y las bandas criminales, en un número creciente de municipios, han dejado de ejercer su poder despótico. Un balance hecho a finales del 2016 arrojaba que 382 municipios habían entrado en lo que se puede llamar un “posconflicto de hecho” (Forero, 2017) y se espera que en nuevas zonas y municipios suceda lo mismo con el proceso de paz con las FARC y con el posible acuerdo con la guerrilla del ELN.

El resultado de todo esto, hasta antes de que las FARC dieran el paso definitivo de desmovilizarse militarmente, con la concentración de sus ex combatientes en las zonas veredales transitorias de normalización (inicios de 2017), es un panorama en el que aún hay amplios territorios bajo control paramilitar, como es el caso del Urabá, algunas zonas de la Costa, el Pacífico y buena parte de los Llanos Orientales. En segundo lugar, la guerrilla se hizo fuerte en ciertas zonas de frontera. Pero, por otro lado, ciertas zonas antes controladas (parcial o totalmente) por paramilitares y guerrilla, son recuperadas por el estado de derecho (los 382 municipios mencionados arriba).

Se espera que, en el marco de los acuerdos de paz, los proyectos de desarrollo rural y las estrategias de asentamiento, trabajo y actividad política de los excombatientes se implementen con una perspectiva territorial que concite la participación de otros numerosos y variados actores. De esta forma, las zonas priorizadas se pueden constituir en polos de reconfiguración territorial en las cuales se diseñen e implementen, con la participación de la sociedad civil, los planes de desarrollo rural territorial previstos en los acuerdos de paz y en algunas formulaciones precedentes de la política pública colombiana (ver la Misión para la Transformación del Campo MTC, 2015). Esta estrategia podría abarcar los municipios que se han priorizado para tal fin.

Zonas de Reserva Campesina, resguardos, tierras comunitarias de afros

Las Zonas de Reserva Campesina, parte de las cuales se traslapan con las zonas priorizadas para la implementación de los acuerdos de paz, son formalmente institucionalizadas por una figura jurídica impulsada en los años noventa por intelectuales y líderes sociales (el sociólogo y narrador Alfredo Molano tuvo especial influencia en este proceso). Se instauraron estas entidades territoriales con el afán inmediato de proteger a los campesinos del despojo de tierra. Se contó para su implementación con el apoyo de amplios sectores nacionales, así como del Banco Mundial y de las Naciones Unidas. La estrategia político-militar del presidente Uribe (2002 – 2010) congeló su implementación y construyó un discurso estigmatizante contra este proyecto. Pero las cosas cambiaron en el gobierno de Santos y gracias a los acuerdos de paz de la Habana se les está dando un nuevo impulso que conduciría a constituir nuevas zonas.

Actualmente (datos año 2014 del INCODER en CNMH, 2016:228) hay seis Zonas de Reserva Campesina que tienen 831 mil hectáreas delimitadas legalmente. Las FARC han propuesto que con la implementación de los acuerdos se llegue a un total de 53 zonas con 9 millones de hectáreas (El Espectador, 26 de junio 2016), lo cual sobrepasaría varias veces lo que el gobierno estaría dispuesto a ceder.

De acuerdo con lo visto en la sección precedente y revisado este asunto de las Zonas de Reserva Campesina, queda claro que la dinámica del control de los territorios, de acuerdo con los rumbos y altibajos del conflicto armado, es uno de los factores que inciden en la configuración territorial del país rural. Otro factor determinante en esta configuración ha sido la expansión de los resguardos y de los territorios colectivos de los pueblos indígenas y afrodescendientes (31,6 y 5,3 millones de hectáreas respectivamente) (tabla1).

Tabla 1. Distribución actual (2013 – 2016) de la superficie de Colombia en áreas privadas, colectivas y protegidas

	Total Hectáreas	Área en uso agropecuario	Fuente
Área total del país	114.200.000	43.064.413	Censo Nacional Agropecuario 2013
Área en predios privados	71.639.066	40.292.991	CNA - 2013
Área en predios privados	38.000.000	SIN DATO	IGAC en Londoño 2016
Resguardos	31.651.072	2.771.422	INCODER en Londoño 2016 / CNA 2013
Territorios de Comunidades Afro	5.396.609		
Zonas de Reserva campesina	831.111	SIN DATO	INCODER en Londoño 2016 / CNA 2013
Áreas protegidas	12.602.321	SIN DATO	IGAC en Londoño 2016

Si bien los resguardos y los territorios de las comunidades de afrodescendientes son territorios comunitarios, con una gobernanza surgida de sus particulares formas de organización colectiva, la tierra, como recurso productivo, se fracciona en parcelas que explota cada familia, de manera que el régimen agrario es eminentemente familiar. La explotación familiar también rige, por lo regular, para las actividades extractivas porque cada familia se apropiá individualmente de la madera, de los peces, de los moluscos y demás recursos que ofrecen los ecosistemas silvestres. Esta forma de organización rige aun para las chagras amazónicas en las cuales cada mujer o cada familia tiene sus propias siembras.

En los territorios colectivos del Pacífico, de la Sierra, del Amazonas y de ciertas zonas caribes y andinas hay todavía una importante cobertura boscosa, lo cual ha dado lugar a un equívoco (mal intencionado) según el cual los indios y los negros son terratenientes, cuando lo cierto es que la frontera agraria es mínima en estos territorios (Ver tabla 1). La realidad es que si se mira la tierra cultivable que ocupan los indígenas, ellos son más bien minifundistas y microfundistas (entendido el minifundio como un espacio agrario insuficiente para generar ingresos mínimos para el sustento de una familia).

Identidades y territorialidades rurales y campesinas

En los territorios de comunidades étnicas y quizás en la Zonas de Reserva Campesina se puede presentar una cierta homogeneidad en cuanto a formas de producción, debido al predominio de la explotación familiar en la agricultura y en ciertas actividades extractivas. Pero de todas formas no se trata, como en el pasado, de comunidades domésticas relativamente cerradas, relativamente autosuficientes. Además, los hogares no trabajan exclusivamente en la agricultura, sino que tienden a ser como los demás hogares rurales: poliactivos y polilocales. En el otro extremo, en territorios del capitalismo agrario con predominio productivo de la agroindustria, no hay tampoco una preeminencia de hogares de jornaleros, sino una heterogeneidad muy grande de estrategias de reproducción de los hogares. Y en los territorios campesinos se presenta amplísima diversidad de productores familiares, en estrechas relaciones con innumerables tipos de actores. Los hogares rurales adelantan allí toda suerte de actividades económicas, a la vez que constituyen para su reproducción complejas redes rural–urbanas.

En virtud de la globalización de la reproducción de los hogares rurales y de sus actividades productivas, la cuestión de la identidad campesina en la sociedad contemporánea no puede ser planteada en términos de la no articulación al mercado de los campesinos como productores. Es decir que, al contrario de lo afirmado por algunos tratadistas contemporáneos (Escobar, 1998 y 2014; Bartra, 2014; Van der Ploeg, 2010; AIAF, 2014; Molano, 2013) y por no pocos líderes, la opción anti-mercado (o si se quiere anticapitalista) correspondería solamente a una de las múltiples posibilidades de auto reconocimiento que puede ser atractiva para algunos habitantes rurales, pero que no es compartida por la totalidad de un campesinado que día a día lucha por poder comprar lo que necesita y que sale a bloquear las carreteras solicitando mejores precios para sus cosechas y menos especulación con los insumos agroquímicos. Tampoco es aceptable para todos los campesinos la opción de sacar del mercado de tierras sus parcelas, tal como sucede en los territorios étnicos y en las Zonas de Reserva Campesina. Reconociendo de nuestra parte la importancia de que la propiedad campesina sea inalienable, parece claro que buena parte de los campesinos no estarían dispuestos a restringir sus derechos a vender sus propiedades al mejor postor.

En estas circunstancias la opción campesinista (autonomía económica, agricultura ecológica y tierras negociables únicamente entre campesinos) no es viable para aglutinar políticamente al campesinado ni para diseñar políticas públicas. Aunque es una alternativa interesante, está centrada en un actor que no corresponde a la profunda heterogeneidad social y económica de la sociedad rural.

Si la integración al mercado es una condición consustancial del campesino contemporáneo, la cuestión de la identidad campesina, o de las identidades campesinas, no se pueda reducir a la dimensión económica. Hasta donde se ha explorado juiciosamente, no son las circunstancias productivas las que generalmente definen y diferencian identidades campesinas. Son más bien los sentimientos de orgullo y vergüenza, el reconocimiento y el desconocimiento, el menoscenso o la autoafirmación, lo que los habitantes rurales (y rural–urbanos) evocan para afirmar su identidad o sus múltiples identidades, entre ellas, la campesina, como bien lo plantea María Teresa Matijasevic (2015).

En otro ámbito, más allá de los hogares rurales en general y de los productores familiares en particular, la cuestión de la identidad tiene que ver con la territorialidad. Los territorios rurales se transforman y emergen continuamente en medio de procesos direccionados por múltiples factores como la evolución de formas de producción, la creación y expansión de territorios étnicos y zonas de reserva campesina y el cambiante control territorial en medio de la dinámica del conflicto y del posconflicto (se vio que una gran cantidad de municipios vive su propio posconflicto en la medida en que los actores armados han dejado de condicionar y regular – despóticamente – las actividades sociales, económicas, y las expresiones culturales).

La importancia práctica del enfoque territorial radica en que resulta altamente comprensivo de la compleja realidad rural y que, por otra parte, ha suscitado un amplio consenso para el diseño y la aplicación de políticas públicas para el posconflicto colombiano, tal como quedó plasmado en los acuerdos de paz firmados entre las FARC y el gobierno en el 2016.

BIBLIOGRAFIA

- AIAF (2014). Protección y fomento de la agricultura familiar en Colombia. Comité Año Internacional de la Agricultura Familiar. Bogotá.
- Arias Giraldo, Ligia (2017). Adaptación de sistemas de producción cafeteros frente a la variabilidad climática y del mercado. Avances no publicados de Tesis en el Doctorado de Estudios Ambientales y Rurales de la Universidad Javeriana. Bogotá.
- Bartra, Armando (2014). "Por un cambio de paradigmas". En: Batra et al. *Haciendo milpa*. México. Itaca.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2016). *Tierras y conflictos rurales. Historia, Políticas agrarias y protagonistas*. CNMH. Bogotá.
- Di Méo, G., & Buléon, P. (2005). *L'espace social. Lecture géographique des sociétés*. Paris: Armand Colin, Collection U.
- Escobar, A. (1998). La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo. Bogotá: Norma.
- Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra: nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín: Ediciones Unaula.
- Farah-Quijano, María Adelaida (2010). Bargaining over money and land: Changing intra-household gender relations in rural Colombia. A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy University of East Anglia School of International Development. Norwich.
- FEDEGAN (2006). *Plan estratégico de la ganadería 2019*. FEDEGAN. Bogotá.
- Ferro M., Juan Guillermo et al. (1999) *Jóvenes coca y amapola. Un estudio de las transformaciones socio culturales en zonas de cultivos*. U. Javeriana – COLCIENCIAS. Bogotá.
- Forero-Álvarez, J. (2017). *El desarrollo rural territorial. Conceptos y retos para el posconflicto colombiano*. (En proceso de edición). Bogotá: Universidad de La Salle.
- Forero A., J., & Torres G., L. E. (2002). *Evaluación de los Impactos de los Proyectos del PRONATTA*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria.
- Forero Álvarez, Jaime (2016 b). *Las ZIDRES o la colonización agroindustrial de la frontera de la frontera agrícola colombiana en el siglo XXI*. Bogotá. FESCOL – Foro Nacional Ambiental – Observatorio Rural Universidad de La Salle (Documento de trabajo).
- Forero Álvarez, Jaime, Constanza Yunda Romero, María De Vargas Ortiz, Claudia Sofía Rodríguez Bernal, Andrea León Parra (2015). *La viabilidad de la agricultura familiar en la Altillanura colombiana*. Bogotá. OXFAM - U. Javeriana.
- Forero-Álvarez, Jaime, Claudia Sofía Rodríguez Bernal, Álvaro Gutiérrez Malaxechebarria y Amalia Nieto Méndez (2016) "Eficiencia económica de la agricultura familiar colombiana y sus potencialidades para superar la pobreza rural". En: *El desarrollo equitativo, competitivo y sostenible del sector agropecuario en Colombia*. Bogotá: Banco de la República.
- Krugman, P., & Comas, A. (1997). *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Mançano F., B. (2009). "Territorio, teoría y política". En F. A. Lozano V. & J. G. Ferro M. (Eds.), *Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Matijasevic, María. Teresa (2015). Experiencias de reconocimiento y menosprecio en campesinas y campesinos de Caldas. (Tesis Doctoral Laureada), Universidad de Caldas.
- Monsalve, P. (2004). La humanidad de las semillas sembrada en la Santa tierra. La economía campesina en el Valle de Tenza. Tesis Laureada por la Facultad de Ciencias Humanas Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- MTC. (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Tomos I y II*. Bogotá Misión para la Transformación del Campo-MTC & Departamento Nacional de Planeación-DNP.
- Nates, B. (Ed.). (s.f.). *Territorio y cultura. Territorio de conflicto & Cambio sociocultural*. Manizales: Universidad de Caldas.
- Ocampo Gaviria, José Antonio (2017). *La política comercial agropecuaria en Colombia en el contexto internacional*. (Documento no publicado).
- Raffestin, C. (2013). *Por una geografía del poder*. Mexico: El Colegio Michoacan & Fideicomiso "Felipe Teixidor" & Monserrat Alfau de Teixidor.
- Shanin, T. (1983). *La clase incomoda*. Madrid: Alianza Universidad.
- SIEL (2017) Sistema de Información Eléctrico Nacional. Disponible en: <http://www.siel.gov.co/Inicio/Cobertura del Sistema Interconectado Nacional/Consultas Estadísticas/tabcid/81/Default.aspx>
- TORRES G., L. E. (2002). "Autoconsumo y reciprocidad entre los campesinos andinos. Caso Fómeque". En: *Cuadernos de Desarrollo Rural*, Vol. 48. pp.79 - 98.
- Urrea Giraldo, Fernando y Jeanny Posso Quiceno (ed.) (2016) *Feminidades, sexualidades y colores de piel*. Cali: Universidad del Valle.
- VAN DER PLOEG, J. (2010). *Nuevos campesinos*. Barcelona: Icaria Editorial S.A.
- Yunda Romero Myriam Constanza (2017). Viabilidad socioeconómica de la agricultura familiar en la Altillanura. Caso parcelaciones Rodeo, Delicias, Caballeros y Leonas. Municipio de Puerto López, Meta. (Documento borrador).

RETOS DE LA POLÍTICA DE TIERRAS PARA LA REFORMA RURAL INTEGRAL¹

ROCÍO LONDOÑO BOTERO
PROFESORA
UNIVERSIDAD NACIONAL

Con el ánimo de contribuir a una deliberación informada y cualificada en torno a la implementación de la Reforma Rural Integral, y en particular del Fondo de Tierras y de los mecanismos de acceso a estas por parte de los campesinos y trabajadores rurales sin tierra o con tierra insuficiente, haré una presentación sucinta de la experiencia histórica en materia de asignación de tierras por parte del Estado colombiano a los productores del campo, tanto en terrenos baldíos como en parcelas de reforma agraria. Plantearé asimismo unos interrogantes que en mi opinión requieren respuestas claras, oportunas y bien documentadas por parte de las agencias estatales del sector rural.

También es deseable que las organizaciones sociales y gremiales que aspiran a participar en el diseño y la implementación de las políticas de tierras relacionadas con la Reforma Rural Integral, hagan explícitos sus puntos de vista sobre la implementación del decreto-ley 902 de mayo de 2017, “por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”.²

De los distintos y complejos asuntos de que tratan el Acuerdo Agrario y la nueva normatividad expedida por el Ejecutivo para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral (decretos 902 y 893 de mayo de 2017), aquí me referiré a las metas de asignación de tierras y formalización de propiedades rurales, y a los resultados de las políticas de tierras del Estado colombiano a lo largo de más de un siglo, puesto que los referentes históricos ayudan a dimensionar mejor las políticas de tierras para la RRI y contribuyen a la reflexión sobre la capacidad administrativa y financiera que deben tener la Agencia Nacional de Tierras y las demás agencias estatales del sector rural para cumplir cabalmente las metas del Acuerdo Agrario, las cuales fueron precisadas en el decreto 902 de mayo de 2017.

¹ Una versión preliminar de este escrito fue presentada en la Audiencia Pública sobre la Reforma Rural Integral, que se llevó a cabo en el Congreso de la República, el 22 de junio del año curso. Esta Audiencia fue convocada por los representantes Ángela María Robledo y Víctor Javier Correa, y los senadores Iván Cepeda, Alirio Uribe y Alberto Castilla. Los principales referentes de este escrito son dos estudios recientes de los cuales soy coautora. El primero es un informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, titulado *Tierras y Conflictos Rurales. Historia, Políticas Agrarias y Protagonistas*, publicado en noviembre de 2016. El texto y los anexos pueden ser descargados en <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes/informes-2016/tierras-y-conflictos-rurales>. El segundo, es una estimación del Fondo de Tierras del Punto 1 del Acuerdo Final del Gobierno Nacional y las FARC-EP, elaborada por un equipo de la Universidad de los Andes, el CNMH y la UPRA, bajo la coordinación de la profesora Ana María Ibáñez, por solicitud de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Este documento fue presentado al Alto Comisionado para la Paz, doctor Sergio Jaramillo, en septiembre de 2016. En la versión final del Punto 1 -“Hacia la transformación del campo colombiano: Reforma Rural Integral”, se establecieron una metas de asignación de tierras y formalización de propiedades rurales, para las cuales se tuvo en cuenta, entre otras referencias, dicho estudio, cuya publicación fue autorizada recientemente por la OACP. Este trabajo fue publicado en el Documento-CEDE No 41, de junio de 2017, bajo el título *Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario de la Habana: Estimaciones y propuestas alternativas*, y puede ser consultado en <https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos%20CEDE/1069/fondo-de-tierras-del-acuerdo-agrario-de-la-habana-estimaciones-y-propuestas-alternativas>

² Este decreto-ley puede consultarse en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%202029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>



Asignación de tres millones de hectáreas en doce años

Como quiera que no hay leyes ni normas perfectas, y teniendo en cuenta la urgencia de avanzar en la elaboración y el desarrollo de los programas de asignación de tierras y formalización de la propiedad de pequeños y medianos pobladores rurales, aquí me referiré a aquellos temas que considero fundamentales para cumplir los compromisos del Acuerdo Agrario. De acuerdo con la sustentación constitucional del decreto-ley 902 de mayo de 2017, este nuevo marco normativo busca desarrollar el núcleo fundamental de la Reforma Rural Integral acordada en el punto 1 del Acuerdo Final.

Como punto de referencia para las metas de asignación de tierras, se dice “que según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida realizada por el DANE en el 2011, el Departamento Nacional de Planeación estimó que más de 800.000 hogares rurales dedicados a la actividad agropecuaria no tienen tierra bajo ningún concepto. Esta cifra en si misma muestra de manera extraordinaria la falta de acceso al principal medio de trabajo de los pobladores rurales: la tierra (...). (p.3). Así pues, cerca de 800.000 familias rurales serían beneficiarias potenciales de la asignación de 3 millones de hectáreas en 12 años.

Los “sujetos de asignación y formalización de tierras”

El decreto-ley 902 establece tres tipos de sujetos de asignación y/o formalización de tierras, cuya principal diferencia es la gratuidad o el pago parcial de las tierras y de los procesos de formalización, para los sujetos “a título gratuito” y “a título parcialmente oneroso”. En el caso del tercer tipo: “[Los sujetos] a título oneroso”, el decreto *se refiere exclusivamente a la formalización de tierras*, es decir, que estos no tendrían derecho a la asignación de tierras por parte del Estado.

El decreto determina asimismo los requisitos que deben cumplir los diferentes sujetos. De estos, los más importantes son: el monto del patrimonio neto; no ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto los destinados a vivienda rural o urbana; no haber sido beneficiario de programas de tierras; y “no haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza”. También se excluye a personas con procesos penales en curso o que están pagando “penas privativas intramurales”.

En lo tocante al patrimonio neto, el Decreto fija los siguientes montos para cada uno de los sujetos:

a) *Los Sujetos de acceso y formalización a título gratuito* no pueden poseer “un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras” (Art. 4). Con el salario mínimo de 2017, el patrimonio neto equivale a 170 millones aproximadamente. A estos sujetos se los define así: “[Son] los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia ya la población desplazada...”, que cumplan los cinco requisitos estipulados en el decreto.

Además de los anteriores, el decreto incluye, entre los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito, “a los propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, [que] no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011”. Y agrega un Parágrafo que autoriza la inclusión en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), “de las personas que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto-ley hayan sido declaradas o pudieren declararse como ocupantes indebidos o estén incursas en procedimientos de esta naturaleza, que ostenten las condiciones socioeconómicas y personales señaladas en el presente artículo (...) siempre que suscriban con la autoridad competente un acuerdo de regularización de la ocupación que prevea como mínimo la progresiva adecuación de las actividades de aprovechamiento del predio a las normas ambientales pertinentes y la obligación de restituirlo, cuando hubiere lugar a ello, una vez se haya efectuado la respectiva reubicación o reasentamiento. Lo anterior sin perjuicio de la zonificación ambiental y el cierre de la frontera agrícola”. Autoriza asimismo la inclusión en el RESO de “los ocupantes indebidos en predios o territorios a los que se refiere el artículo 22 del presente decreto ley (...), sin que se exija lo previsto en el inciso anterior”³.

Pese a que el decreto no es explícito en señalar que los denominados “ocupantes indebidos”, probablemente son colonos que han explotado baldíos sin la respectiva adjudicación legal, o han ocupado terrenos en zonas de reserva forestal donde además se encuentran comunidades indígenas, su inclusión en el RESO permite legalizar las posesiones, o fundos, de un indeterminado número de colonos que han explotado tierras de dominio estatal de tiempo atrás. También contribuye a resolver los pleitos de tierras entre colonos e indígenas.

b. *Los sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito* son “las personas naturales o jurídicas que no tengan tierra o que tengan tierra en cantidad insuficiente y que cumplan, [entre otros requisitos] el de “poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes y que no exceda de setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de

3 El Artículo 22 trata de los “Bienes que hacen parte del Fondo Nacional de Tierras solo para efectos de administración. Harán parte del Fondo Nacional de Tierras, pero solo para efectos de administración, esto es, sin alterar la destinación de dichos bienes para comunidades indígenas, los siguientes:

- Los bienes del Fondo Nacional Agrario que han sido entregados en forma material a las comunidades indígenas en el marco del procedimiento de constitución o ampliación.
- Los territorios con procedimientos administrativos en curso sobre terrenos baldíos que cuenten con estudio socioeconómico favorable para la constitución, y la ampliación, así como los predios que se encuentren al interior de un resguardo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994. En todo caso no podrán ser parte del fondo de tierras en favor de los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente Decreto Ley los baldíos donde estén establecidas las comunidades indígenas o que constituyan su hábitat en los términos del artículo 69 de la Ley 160 de 1994.
- Las reservas indígenas constituidas por el INCORA.
- Los predios que sean adquiridos en cumplimiento de órdenes judiciales en firme para la constitución, saneamiento y/o ampliación mientras culmina el respectivo proceso de formalización.
- Los territorios de comunidades indígenas que se encuentren en las zonas de reserva forestal a que se refiere la Ley 2 de 1959, que aún no han sido titulados.
- Los territorios ancestrales y/o tradicionales de que trata el decreto 2333 de 2014, mientras surta su proceso de titulación y tengan la respectiva medida cautelar.

participar en el programa de acceso a tierras”. Los cuatro requisitos restantes son iguales a los que deben cumplir los sujetos a título gratuito (Art.5). También en este caso, el decreto autoriza la inclusión en el RESO de los ocupantes indebidos a los que se refiere el Parágrafo del Artículo 4, arriba citado, y los ocupantes de bienes referidos en el Artículo 22.

No obstante la definición un tanto imprecisa de este tipo de sujetos, por el monto del patrimonio neto cobijaría a campesinos, colonos y empresarios rurales (sin tierra o con tierra insuficiente) que poseen un patrimonio apreciable. En efecto, con el salario mínimo legal de 2017 (\$737.717), dicho patrimonio ascendería a más de 170 millones de pesos y un máximo de \$516. 401.900.

El decreto ordena que los sujetos de asignación y/o formalización de tierras a título parcialmente oneroso, paguen una contraprestación económica cuyo monto será “[definido] por la Agencia Nacional de Tierras con base en los lineamientos y criterios técnicos que realice la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, los cuales tendrán en cuenta, entre otros, la vulnerabilidad de los sujetos” (Art.7).

c. *Los Sujetos de formalización a título oneroso* son “las personas naturales o jurídicas cuyo patrimonio neto sea superior a los setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes, o que sean propietarios, poseedores u ocupantes de otros predios rurales iguales o superiores a una UAF, que cumplan, [además del monto del patrimonio neto], tres requisitos similares a los de las anteriores categorías:

- No haber sido beneficiario de algún programa de tierras.
- No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento de pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme.
- No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación (SIC)”.

También en este caso, el monto de la contraprestación económica que estos sujetos deberán pagar por la formalización de sus propiedades o posesiones será fijado por la ANT, según los criterios técnicos de la UPRA (Art.7)

Aunque el decreto 902 no incluye entre los sujetos de asignación de tierras a los ex guerrilleros, autoriza a “la Agencia Nacional de Tierras comprar tierras para adjudicarlas a entidades de derecho público para el desarrollo de programas de reincorporación, previa solicitud de la entidad pública correspondiente” (Art. 24, Parágrafo 1). Cabe recordar al respecto que las leyes agrarias, expedidas en contextos de procesos de paz, han otorgado tierras para el proceso de reincorporación de los insurgentes desmovilizados y amnistiados⁴.

Oferta y Demanda de tierras

Por ahora se sabe cuánta tierra asignaría en 12 años la ANT en el marco de la Reforma Rural Integral. Pero no se sabe cuánta tierra demandarían los sujetos que se inscriban en el RESO para tal fin. Tampoco se sabe cuánta tierra necesita un campesino o una campesina para salir de la pobreza. Que sepamos, no hay estudios de la demanda efectiva de tierras por parte de mujeres y hombres del campo con vocación agraria y que desearían ser propietarios rurales.

Para dimensionar la responsabilidad de la Agencia Nacional de Tierras en lo concerniente a la asignación de tierras, vale la pena referirse brevemente a los resultados del reparto de parcelas de reforma agraria a lo largo de 50 años⁵. Entre 1962 y 2012, el Estado colombiano, a través del INCORA (1961-2004) y del INCODER (2004-2016), tituló aproximadamente 1.761.240 hectáreas en parcelas de reforma agraria, a 107.889 beneficiarios (16.3 hectáreas en promedio por beneficiario).

⁴ Véase al respecto el informe del CNMH, *Tierras y conflictos rurales*, ya citado.

⁵ Los datos que mencionaremos en este apartado son tomados de CNMH (2016), pp. 200-203.



Hoy día, suponiendo que los beneficiarios potenciales de la RRI necesitaran menos tierra para salir de la pobreza, y que estos tuvieran acceso a créditos subsidiados, capacitación y apoyo técnico y económico para sus proyectos productivos, y a los servicios de Educación, Salud, Agua potable, etc., podría decirse especulativamente que si la Agencia Nacional de Tierras asignara a los sujetos de la RRI parcelas de 10 hectáreas en promedio, los tres millones de hectáreas del Acuerdo Agrario, y del decreto-ley 902, solo alcanzarían para 300.000 familias rurales, de las 800.000 que según este decreto carecen de tierra.

Vale agregar que algunas de las fuentes para la consecución de los tres millones de hectáreas que conformarían el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral son algo inciertas o de difícil tramitación. Por ejemplo, los procesos judiciales y administrativos para la recuperación de baldíos adjudicados ilegalmente y de los ocupados indebidamente son sumamente lentos y dispendiosos y hasta ahora han dado pocos resultados. Es posible que con el Procedimiento Único del decreto 902 se logren resolver los principales obstáculos para la cumplir al menos la meta de asignación de tierras del Acuerdo Agrario.

Comoquiera que el Estado colombiano aún no cuenta con un inventario de los baldíos de la Nación, que indicaría cuánta tierra hay disponible para la Reforma Rural Integral, conviene referirse a las estimaciones realizadas por un equipo de la Universidad de los Andes, el CNMH y la UPRA, sobre el Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario de La Habana (CEDE, 20179. El total de hectáreas disponibles para el Fondo de Tierras Núcleo es 2.659.953, 37,6% de las cuales provendrían de baldíos indebidamente apropiados, 41,2% de extinción judicial de dominio y 21,2% de sustracción de reservas forestales.

Añadir los baldíos y otras tierras de dominio estatal adjudicables incrementaría el Fondo entre 3'945.992 y 5'365.317 hectáreas, es decir, entre 2.5 y 3.0 veces la propuesta [del Acuerdo Agrario de La Habana]. La asignación de estas tierras se realizaría mediante la adjudicación de baldíos que no están ocupados ni explotados, y de algunos que tienen procesos de ocupación y explotación, pero no han sido formalmente adjudicadas. Es probable que un alto porcentaje de estas tierras ya estén ocupadas y que sobre ellas se podría hacer adjudicaciones masivas mediante procedimientos especiales que identifiquen de forma expedita cuántos y cuáles de los ocupantes cumplen los requisitos legales para la respectiva adjudicación y titulación en el menor tiempo posible. Cabe anotar que estas estimaciones no incluyen 80 municipios que carecen de formación catastral. Si se incorporan estos municipios, seguramente el número de baldíos adjudicables y por legalizar sería mayor⁶.

⁶ Ibíd., páginas 34 y 35.

Ahora bien, el decreto-ley 902 no se refiere explícitamente a la adjudicación de tierras, o a la titulación de predios de las personas desplazadas por el conflicto interno que carecen de títulos de propiedad. Según la ley 1448 de 2011, estas personas tendrían prelación en la asignación o en la titulación de tierras, como parte de la política de reparación y restitución de derechos a las víctimas del conflicto interno. De acuerdo con las estimaciones que al respecto se hicieron en el estudio ya citado, “una parte importante de los predios de las víctimas son predios informales, así que los predios registrados en la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), que serían restituidos a sus propietarios u ocupantes legítimos, también implicarán una adjudicación y titulación legal de esas tierras...”. Con base en esos registros, se calcula en 4.610.060 hectáreas, la asignación o titulación de tierras solicitadas en restitución por víctimas del conflicto⁷.

A propósito de la asignación de tierras para la Reforma Rural Integral, vale la pena tener presente que una política acertada y eficaz en esta materia requiere que la Agencia Nacional de Tierras disponga de información y estimaciones confiables de la demanda de tierras por parte de los posibles beneficiarios de los tres millones de hectáreas del Acuerdo Agrario y el decreto-ley 902. Cabe suponer que el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) puede aportar información relativamente confiable sobre la demanda real de tierras, siempre y cuando la ANT disponga oportunamente de la información que arrojará el barrido predial y de estudios complementarios sobre los 170 municipios priorizados para la implementación de la Reforma Rural y los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)⁸. En cualquier caso, es conveniente que tanto el RESO como el barrido predial comiencen a funcionar lo antes posible.

Referentes históricos de la asignación estatal de tierras

Hay que tener en cuenta que, si el Estado colombiano repartió en 50 años 1.761.240 hectáreas en parcelas de reforma agraria entre 107.889 beneficiarios, la recién creada Agencia Nacional de Tierras debe disponer de la capacidad técnica y administrativa necesaria y de los recursos financieros suficientes para titular tres millones de hectáreas en 12 años. O, en su defecto, cabe preguntar qué alcanzaría a hacer el gobierno del presidente Santos, en el año que le queda de su mandato, para consolidar y fortalecer la nueva institucionalidad del sector rural, de manera que esta pueda cumplir cabalmente los compromisos adquiridos en materia de asignación de asignación y formalización de tierras, y en todo lo relativo a la implementación de la Reforma Rural Integral (proyectos productivos sostenibles, créditos agropecuarios, asistencia técnica y acceso de la población rural de los 170 municipios priorizados a los servicios básicos de Educación, Salud, Agua potable, cultura y recreación).

Con relación a los recursos que el Estado invertiría en la Reforma Rural Integral, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima que en 15 años se requieren cerca de 110,6 billones de pesos (a precios constantes de 2016) (Ministerio de Hacienda, s.f.). Por su parte, la Misión para la transformación del campo (MTC) hizo estimaciones de costos para cada una de las estrategias que permitirían en el término de 15 años superar el rezago histórico del sector rural. De estas estimaciones citamos el siguiente resumen:

[...] El costo total para un horizonte de 15 años (2016-2030) para el conjunto de las estrategias de la [Misión para la Transformación del Campo] asciende a cerca de *195,5 billones de pesos de 2015* (énfasis agregado). Se destacan las inversiones en las estrategias de inclusión social y de vías terciarias, cuyo costo representa aproximadamente el 50% de la cifra total para los 15 años. *El costo promedio total es de 13 billones de pesos por año* (énfasis agregado). Como porcentaje del PIB, este costo representa el 1,2% (DNP, 2015, p. 330).

De acuerdo con la Misión para la Transformación del Campo, el costo aproximado de las estrategias de ordenamiento de la propiedad en sus componentes de formalización y compra de tierras ascendería

⁷ Ibíd., página 35.

⁸ Véase al respecto el Decreto 893 de mayo de 2017.

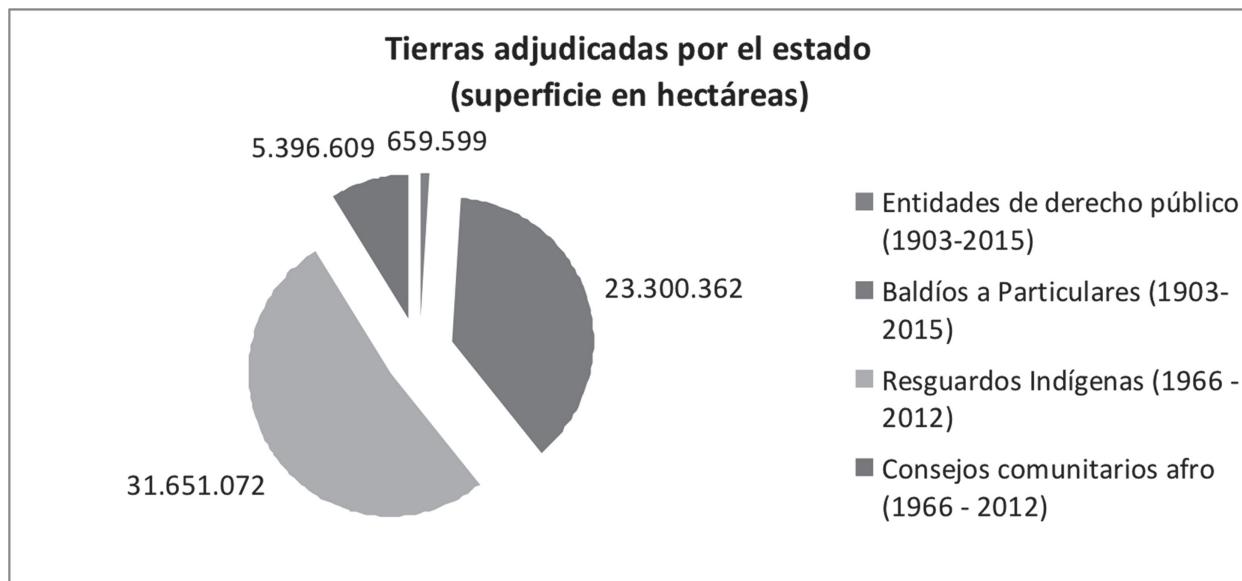
respectivamente a 1.1 y 13.6 billones respectivamente⁹, cifras que representan el 7.56% del total del gasto estimado para el sector rural. Se calcula asimismo que el gasto sería mayor entre el 2018 y el 2020, y que a partir de 2021 comenzaría a decrecer¹⁰.

En lo tocante a las políticas de tierras para la Reforma Rural Integral, es preciso poner de relieve que hasta ahora la única política que ha tenido continuidad en el tiempo y ha sido relativamente exitosa, es la adjudicación de baldíos a particulares y a comunidades étnicas. Es más, la adjudicación de baldíos ha servido para evitar una reforma agraria redistributiva. La anterior hipótesis fue cabalmente sustentada en el Informe nacional del Centro Nacional de Memoria Histórica *Tierras y Conflictos Rurales. Historia, Políticas Agrarias y Protagonistas*, 2016. De este informe basta una breve referencia a las cifras de la adjudicación de baldíos a particulares y a comunidades étnicas en el siglo XX y los primeros 15 años del XXI.

De acuerdo con la serie histórica de adjudicación de baldíos, elaborada por el INCODER¹¹:

- Entre 1901 y 2015, se expedieron 565.872 resoluciones de adjudicación de baldíos a particulares, que suman 23.300.362 hectáreas.
- Entre 1966 y 2012, se asignó un total de 31.651.072 de hectáreas para la constitución y ampliación de resguardos indígenas, que beneficiaron a 84.573 familias.
- Entre 1996 y 2012, en cumplimiento de la Constitución del 91 y de la Ley 70 de 1993, se asignaron 5.396.609 hectáreas a 71.157 familias de consejos comunitarios de población afro.

La distribución de las tierras baldías adjudicadas por el Estado colombiano entre 1901 y 2015, se observa en la siguiente gráfica¹²:



Fuente: CEDE/CNMH/UPRA, *Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario de La Habana: Estimaciones y propuestas alternativas*, Documento-CEDE No 412, junio de 2017, página 24.

⁹ Ibíd.

¹⁰ Ibid., pp.330-331.

¹¹ Estas cifras están tomadas del CEDE (2017, p.28). Fueron calculadas y ampliadas al 2015 con base en el informe del CNMH (2016).

¹² Esta Gráfica está tomada del documento CEDE (2017, p. 24).



Sobre la adjudicación de baldíos, vale agregar que los procedimientos administrativos se han agilizado notablemente en la última década. Sin embargo, no se sabe cuántas resoluciones de adjudicación se hicieron efectivas y cuántas fueron anuladas. Por otra parte, tanto el INCORA como el INCODER, no ejercieron un control efectivo sobre las tierras adjudicadas y en no pocos casos asignaron baldíos sin que los adjudicatarios cumplieran los requisitos legales. Es de esperar que la Agencia Nacional de Tierras no incurra en ese tipo de anomalías y que, además, ejerza un control efectivo sobre las tierras adjudicadas.

Formalización de siete millones de hectáreas en doce años

El decreto-ley 902 ordena que para cumplir la meta de formalización la Agencia Nacional de Tierras deberá formalizar en promedio 70.000 hectáreas anuales, para lo cual se apoyará en el barrido predial, procedimiento que si bien puede ser lento es una base más sólida no solo para la formalización de la propiedad de pequeños y medianos productores, sino también para la asignación de tierras y la adjudicación de baldíos explotados por colonos y grupos étnicos. Sobra decir que el cumplimiento de esta meta, al igual que la de asignación de tierras, requiere que la ANT tenga la capacidad institucional y jurídica necesaria para resolver de manera ágil y segura los pleitos de tierras que seguramente se interpondrán en los procesos de formalización y adjudicación de baldíos. Para tal cosa el decreto-ley 902 establece un Procedimiento Único, cuyo eficaz funcionamiento está por verse.

La dimensión de la formalización de la propiedad rural se alcanza a percibir, por un lado, en el porcentaje mencionado en el decreto-ley 902 según el cual el 59.5 % de [los hogares que] ejercen relaciones con la tierra, lo hacen de manera informal por carecer de título de propiedad legalmente registrado". Y, por otro lado, en las cifras del *Programa Nacional de Formalización* del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo plan de trabajo fue elaborado en 2013 y del cual no se sabe si continúa vigente. De acuerdo con una presentación esquemática de este programa, en 2013 se hicieron estos cálculos:

- "Cerca del 40% de los predios rurales inscritos en el Catastro Nacional no tienen títulos registrados". [Al respecto, el Decreto 902 da la siguiente cifra: 59.5%].
- "Aproximadamente 1,7 millones de predios rurales no han sido formalizados".
- "61,1% de los predios abandonados o despojados, necesitan ser formalizados" (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2013)¹³.

13. Infortunadamente, este documento ya no está disponible en la Web del Ministerio.

Sobre la formalidad e informalidad de la tierra en Colombia, también informa un documento sobre *Ordenamiento social de la propiedad rural* de la Misión para la Transformación del Campo. De acuerdo con el índice municipal de formalidad calculado por la UPRA (...) solo 71 municipios (6%) tienen un grado de formalidad entre el 75 y el 100%; 276 municipios (25%) alcanzan entre el 50 y el 75% de formalidad. El grado de formalidad del resto de los municipios 506 (45%) oscila entre 0 y el 50%: 325 municipios (29%) entre el 25 y el 50%, y 181 municipios (16%) entre el 0 y el 25% (DNP, 2015, pp. 5-7).

Con base en estos índices, se calcula que “el universo” inicial para la formalización de tierras ascendería a 744.966 predios...Este universo aumentaría considerablemente dado que solo el 6% de los municipios tienen un grado de formalidad mayor al 75% y que gran parte de la formalidad de cada municipio estará representada en las zonas urbanas en mayor proporción frente a las zonas rurales”¹⁴.

Aún más preocupantes son los resultados de los 26 proyectos piloto del programa de formalización entre 2012 y 2014. De un total de 36.593 solicitudes recibidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sólo se entregaron 801 títulos (2.19%)¹⁵. En 2013, el Programa de Formalización se había planteado como meta “reducir un 30% de la informalidad en un plazo de 10 años”, es decir, formalizar cerca de 510.000 predios. Para conseguir esa meta, se proponían como estrategias la modernización del proceso de formalización; la ejecución de campañas masivas de formalización “para apoyar a 500 mil familias campesinas y a algunos municipios en las gestiones de formalización en el período 2012-2021”; y el fomento de la “cultura de formalización de los derechos de propiedad y del registro de títulos”.

Entre los “obstáculos” que habría que superar para agilizar la formalización de propiedades rurales, los responsables del Programa de 2013 subrayaron los siguientes y sus respectivas estrategias de solución:

Problema	Solución
“Pocos jueces y falta de experticia específica en formalización”	“Capacitación, diseño de módulos, talleres (solicitud de apoyo en el diseño y ejecución a cooperación internacional)”
“Falta de personal capacitado en levantamientos prediales”	“Capacitación. Diseño de módulos, talleres (solicitud de apoyo en el diseño y ejecución a la cooperación internacional)”.
“Pocas empresas con capacidad para asumir en forma integral los tres componentes del proceso de formalización masiva: social, jurídico y técnico”	Entrenamiento, Talleres y diplomados. Elaboración de material didáctico sobre el proceso establecido en la Guía de Formalización (solicitud de apoyo en el diseño y ejecución a la cooperación internacional)”.
“Información predial (catastral) deficiente”	“Coordinación con IGAC y Catastro de Antioquia para que la actualización del catastro rural responda a necesidades de la formalización y restitución de tierras en zonas y calidad de la información”

Nótese que, para llevar a cabo este Programa, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural aspiraba a resolver su insuficiente capacidad técnica y la falta de presupuesto recurriendo a la Cooperación Internacional, lo cual evidencia que el gobierno carecía de los recursos requeridos para financiar un programa tan importante. Cabe esperar que el gobierno destine para el nuevo programa de formalización de la propiedad rural el presupuesto que para tal efecto estimó la Misión para la transformación del campo (algo más de un billón de pesos en 15 años). Y que tanto el barriado predial como el Catastro Multipropósito contribuyan a superar uno de los mayores obstáculos para la titulación de predios rurales.

Desconocemos cuántos predios sujetos a formalización equivaldrían a 7 millones de hectáreas, meta establecida en el Acuerdo Agrario y ratificada por el decreto 902. Sin embargo, tanto el documento del Ministerio de

¹⁴ Ibíd.

¹⁵ Op.Cit., página 7.

Agricultura y Desarrollo Rural como el de la Misión para la Transformación del Campo sugieren la dimensión y la complejidad de la tarea que la Agencia Nacional de Tierras debe realizar en 12 años.

Asignación de tierras a las mujeres

Para saldar la “deuda histórica” con las mujeres rurales, el Acuerdo Agrario y el Decreto-Ley 902, dan prelación a estas en la asignación de tierras. Aunque no se fija una meta específica, y no se sabe cuánta tierra solicitarían las mujeres que se registren en el RESO, es interesante, como referente histórico de la demanda de tierras por parte de mujeres, referirse a las cifras de adjudicación de baldíos a mujeres, no todas ellas habitantes rurales.

De acuerdo con el informe del CNMH y el Documento-CEDE ya citados, la asignación de baldíos a particulares pone en evidencia la tradicional desigualdad de género en el acceso a la tierra. “En efecto, entre 1901 y 2012, las mujeres adjudicatarias de baldíos (153.204) representaron el 28% de los adjudicatarios y recibieron el 23% de la superficie adjudicada. En tanto que los hombres (396.251) representaron el 72% de los adjudicatarios y recibieron el 77% de la superficie adjudicada”¹⁶.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo XX, y en particular después de la expedición de la Ley 30 de 1988, que reconoció expresamente la titularidad de la tierra adjudicada a los jefes de familia (hombres y mujeres) y a la pareja conyugal, hubo un notable incremento en la proporción de mujeres adjudicatarias de baldíos. “[Pero] la inclusión explícita de las mujeres en los programas de reforma agraria se haría años después, en la Ley 160 de 1994, la que a su vez les dio representación en la Junta Directiva del INCORA y en los comités regionales de reforma agraria...”. Más aún, a partir de 1995, utilizando la Unidad Agrícola Familiar (UAF) promedio, es evidente que las mujeres han tenido un mayor acceso a la propiedad agraria¹⁷.

Según la serie histórica de baldíos del INCODER, entre 1995 y 2012, las adjudicaciones a mujeres representaron el 41% del total de adjudicatarios, en tanto que el 59% les fue otorgado a hombres. Por otra parte, del total del área adjudicada (5.030.227 hectáreas), el 64.2% quedó en manos de hombres y el 35.8% restante en manos de mujeres. Infortunadamente la base de datos de baldíos no discrimina las adjudicaciones por estado civil, así que no sabemos cuántas fueron otorgadas a parejas conyugales. Tampoco se sabe cuántas mujeres y cuántos hombres solteros fueron adjudicatarios de baldíos en estos años y en los períodos anteriores¹⁸.

Observaciones finales

La asignación de tierras a las comunidades étnicas merece un análisis específico por parte de quienes han estudiado este complejo problema. Llamo la atención sin embargo que la tierra asignada a los resguardos indígenas y a los concejos comunitarios de la población afro, no obstante su magnitud, en modo alguno ha resuelto el problema de la extrema pobreza de sus miembros.

Otro tema que no puedo abordar en este escrito es el relativo a la restitución de tierras abandonadas y despojadas a personas y familias afectadas por el conflicto interno. En el Documento-CEDE No 41, se estima en cerca de 4.6 millones de hectáreas las tierras que deberían ser restituidas a sus poseedores legítimos. Del informe del CNMH aquí citado, retomo la sugerencia de estudiar la vulneración de los derechos de propiedad, especialmente de los campesinos y campesinas. Aunque el decreto-ley 903 contiene procedimientos que formalmente darían “seguridad jurídica” a los propietarios de tierras rurales, ello no basta para evitar el despojo de tierras y las prácticas fraudulentas contra los derechos de propiedad.

¹⁶ Documento-CEDE No 41, páginas 13 y 14.

¹⁷ Ibíd.

¹⁸ Ibíd.



Para concluir, señalo la urgencia de actualizar las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) como unidad de medida del tamaño de las tierras que serían asignadas en el marco de la Reforma Rural Integral. E igualmente, pongo de presente dos tareas pendientes, que darían bases empíricas más sólidas, a las políticas de tierras del Estado colombiano en el siglo XXI, a saber: el inventario de baldíos públicos y el Catastro Multipropósito. A estas tareas, agrego la conveniencia de analizar en detalle los resultados del Tercer Censo Nacional Agropecuario y de realizar estudios empíricos de las economías campesinas, entre estas las de las mujeres rurales, como también de las Zonas de Reserva Campesina existentes. Ojalá la nueva Reforma Rural contribuya efectivamente a resolver el inequitativo acceso a la tierra, y a disminuir radicalmente la brecha entre el campo y la ciudad.

BIBLIOGRAFIA

- CEDE (2017). *Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario de la Habana: Estimaciones y propuestas alternativas*. Documento # 41. Junio.
- DNP (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado para la transformación del campo*. Bogotá.
- CNMH (2016). *Tierras y conflictos rurales. Historia, Políticas Agrarias y protagonistas*, Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2013), *Programa Nacional de Formalización de tierras*. Bogotá. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (s.f.), *Marco Fiscal de mediano plazo 2017, Capítulo 5. Necesidades de inversión para la implementación del Acuerdo de Paz y sus fuentes de financiamiento*. http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda>ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

PARTIDOS POLÍTICOS Y OPINIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA. CRISIS DE CONFIANZA, DESAFECCIÓN, POLARIZACIÓN Y UN NUEVO COMPETIDOR

MIGUEL GARCÍA SÁNCHEZ

CODIRECTOR DEL OBSERVATORIO DE LA DEMOCRACIA

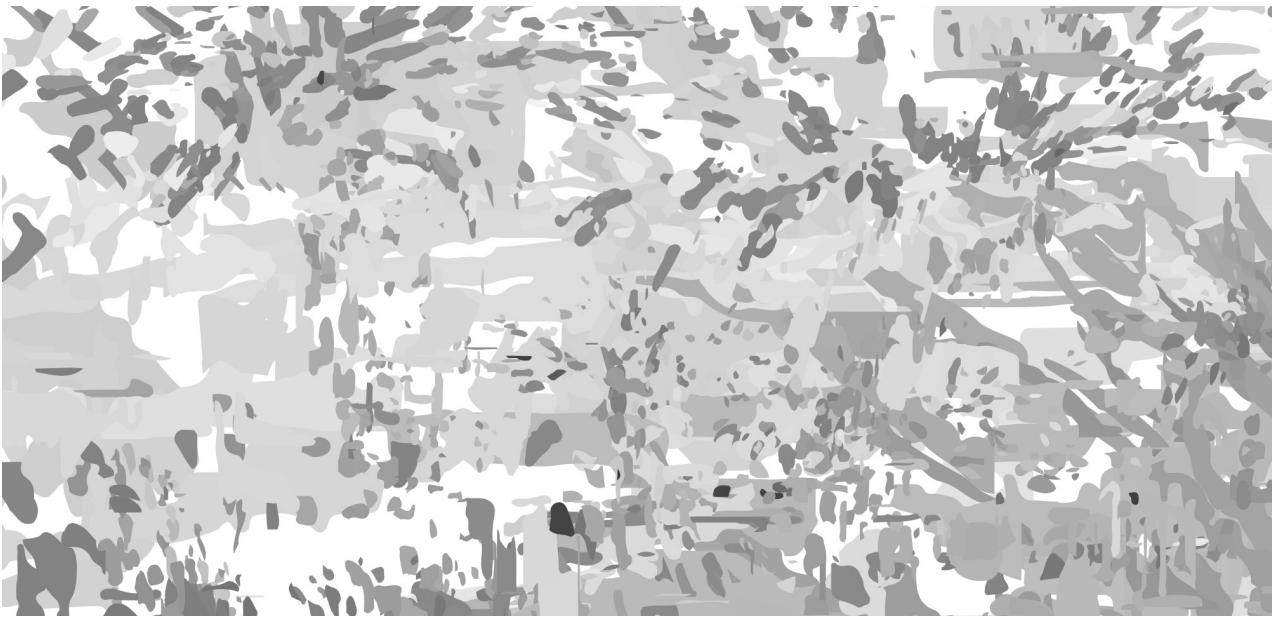
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

A pocos meses del inicio de la campaña electoral del 2018, en la que se jugará la conformación del Congreso y la definición de la presidencia, y en el momento en que las FARC abandonan la lucha armada para convertirse en un actor más de la contienda democrática, este artículo propone un análisis de la situación actual de los partidos políticos colombianos a la luz de la relación que tienen los ciudadanos con estas colectividades.

Teniendo como fuente principal datos de la encuesta del Barómetro de las Américas para Colombia para el período 2004-2016¹, este trabajo abordará cuatro temas fundamentales para entender la relación de la ciudadanía con los partidos políticos. El primero de ellos es la confianza de los colombianos hacia los partidos políticos. Aquí quedará claro que, en un contexto de crisis de legitimidad de las instituciones públicas, los partidos políticos son la institución con el menor prestigio entre los ciudadanos. En segundo lugar, se abordará el problema de las identidades partidistas. En concordancia con la crisis de confianza en los partidos políticos, el porcentaje de colombianos que se identifica con estas organizaciones es pequeño. Igualmente, las lealtades partidistas son inestables y parecen cambiar al vaivén de las coyunturas electorales. En tercer término, este trabajo se aproximará al papel de las personalidades y la polarización política en la formación de las opiniones de los ciudadanos. Aunque la personalización de la política no es una novedad en nuestro país, ante la debilidad extrema de los partidos políticos, las “personalidades políticas” tienen una particular relevancia en la definición de los debates públicos. Finalmente, este trabajo aborda las perspectivas políticas del partido de las FARC. En un momento en que los ciudadanos no descifran la política desde la lógica partidista emerge una nueva colectividad política. Esta sección mostrará que, pese a un aumento de la confianza ciudadana en las FARC, los colombianos son aún reacios a la idea de que esta organización participe en política; esto posiblemente ubique al nuevo partido en una posición marginal desde un punto de vista electoral.

¹ El Barómetro de las Américas es una encuesta de opinión pública que se lleva a cabo en 27 países del continente americano bajo la coordinación de la Universidad de Vanderbilt. En la actualidad, el Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes desarrolla este estudio en Colombia, con el apoyo y financiación de USAID. La encuesta del Barómetro de las Américas es representativa del nivel nacional y regional. Cada estudio entrevista aproximadamente a 1500 personas en edad de votar, las cuales se encuestan cara a cara en su lugar de residencia. Estas personas fueron seleccionadas siguiendo un diseño complejo compuesto por seis estratos que corresponden a las regiones del país: Atlántica, Bogotá, Central, Oriental, Pacífica y Orinoquía-Amazonía. Adicionalmente, la muestra fue estratificada para reflejar la distribución de la población en ciudades de diferente tamaño (Capital Nacional, Ciudad Grande, Mediana y Pequeña), así como entre áreas urbanas y rurales. La muestra además trabaja con cuotas de edad y sexo. Información más detallada sobre el diseño muestral, así como los micro-datos de este estudio pueden ser consultados en: www.obsdemocracia.org.



Los partidos políticos en un momento de crisis de confianza institucional

La relación de los colombianos con la institucionalidad democrática pasa por uno de los momentos más críticos de los últimos años. Los datos del Barómetro de las Américas para Colombia muestran que poco más del 50 por ciento de los colombianos cree que la democracia es la mejor forma de gobierno; a esto se suma que sólo 3 de cada 10 ciudadanos están satisfechos con el funcionamiento de la democracia (Observatorio de la Democracia, 2017). Aunque estos datos no pueden ser interpretados como un indicador de un posible quiebre democrático, sí muestran que los colombianos, al igual que los ciudadanos de otros países de la región y del mundo, están pasando por un momento de pesimismo democrático. En otras latitudes, esto ha significado el surgimiento y la consolidación de políticos críticos del sistema y promotores de visiones políticas como los nacionalismos radicales o el aislacionismo.

A lo anterior se suma que la confianza de los colombianos en las tres ramas del poder público ha sufrido un notable deterioro en los últimos años². Entre el 2008 y el 2016 la confianza en el presidente pasó de cerca del 70 por ciento a menos del 30 por ciento (Gráfica 1). En el caso del Congreso y el Sistema de Justicia, el desplome de la confianza en estas instituciones fue menos dramático, pero en ambos casos hoy se ubica por debajo del 30 por ciento. Producto de la centralidad del ejecutivo en los sistemas presidencialistas y del desprestigio del poder legislativo colombiano, la confianza en el ejecutivo había superado siempre la del Congreso; así, resulta inédito el profundo distanciamiento de los colombianos tanto del ejecutivo como de las demás ramas del poder público.

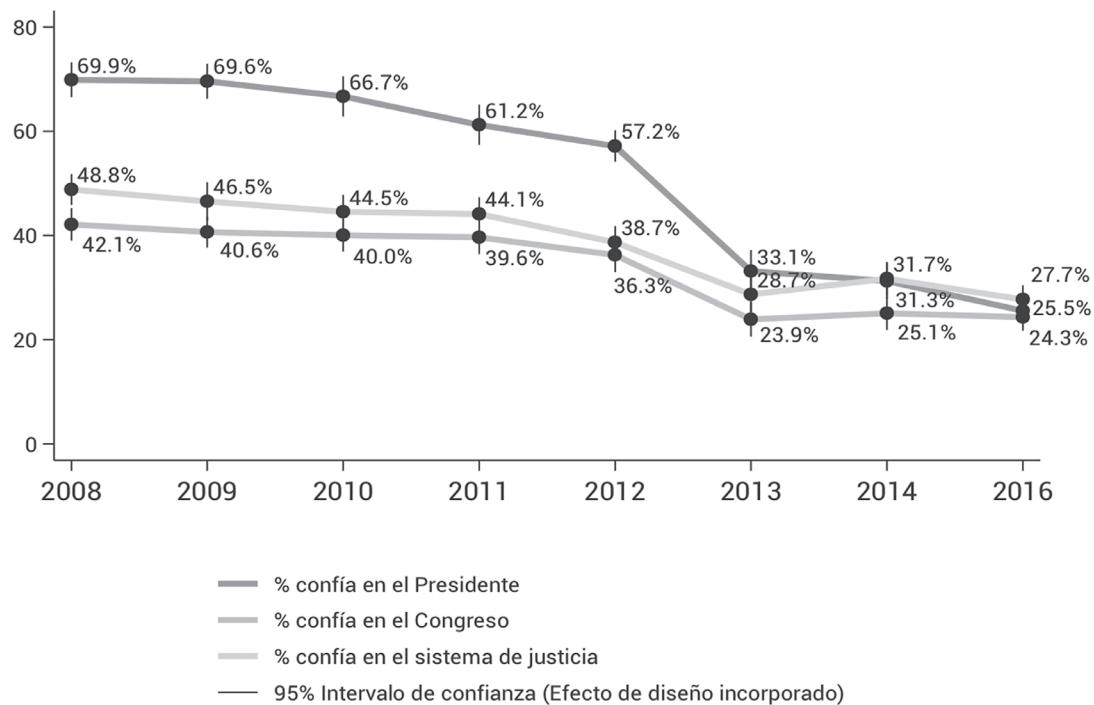
La crisis de confianza en los poderes públicos se debe en buena parte a la erosión de la popularidad del presidente Juan Manuel Santos (Observatorio de la Democracia, 2017), lo que es a su vez producto de una combinación de factores que incluyen: la ausencia de una conexión emocional entre el presidente y los ciudadanos, las críticas permanentes de Álvaro Uribe hacia el actual gobierno y la institucionalidad democrática, la poca popularidad del acuerdo de paz firmado por el gobierno y las FARC y el deterioro de las condiciones económicas del país.

Además de la caída en la confianza hacia las tres ramas del poder público, las elecciones y los partidos políticos también se encuentran inmersos en una crisis de credibilidad (Gráfica 2). En el caso de las elecciones, la evolución del indicador de confianza es similar al del Congreso y el Sistema de Justicia. En el caso de los partidos políticos

² La confianza institucional se entiende como la creencia o la legitimidad que los ciudadanos le atribuyen a las acciones y a los representantes de una organización. Ver: Newton (2009).

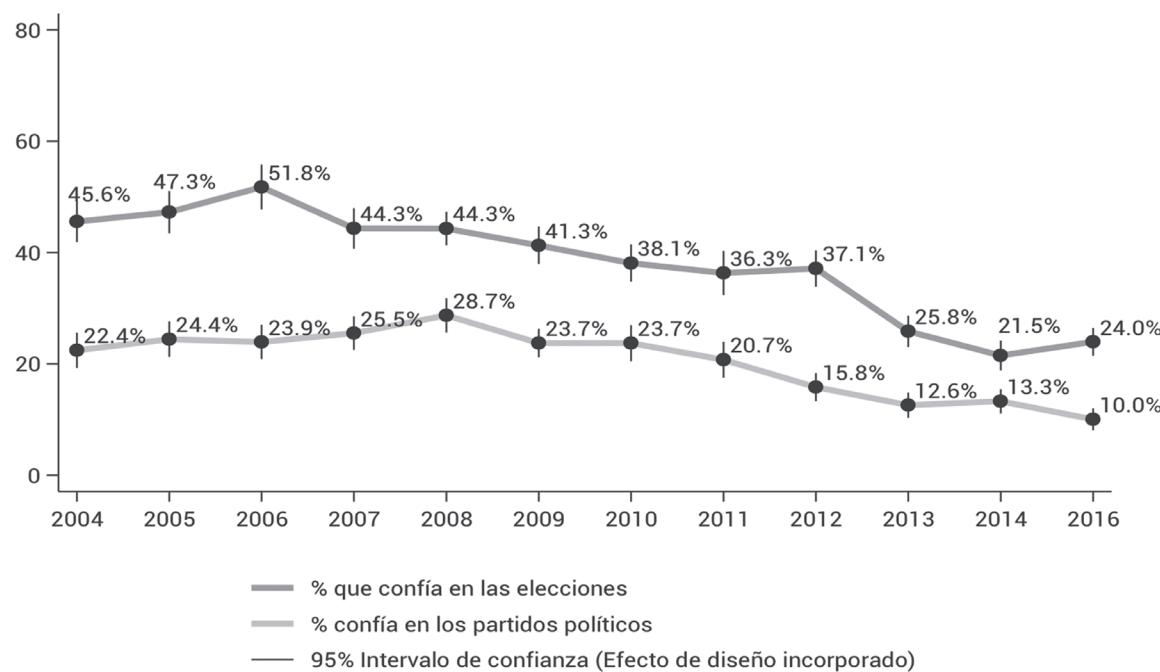
la situación es aún más dramática. Debido a que estas organizaciones históricamente han contado con muy poca credibilidad por parte de la ciudadanía su declive es menos pronunciado, pero en el 2016 apenas uno de cada diez colombianos confiaba en las instituciones que suponen representar sus intereses ante el sistema político.

Gráfica 1. Confianza en el presidente, el Congreso y el Sistema de Justicia, 2008-2016



Fuente: © Barómetro de las Américas por LAPOP

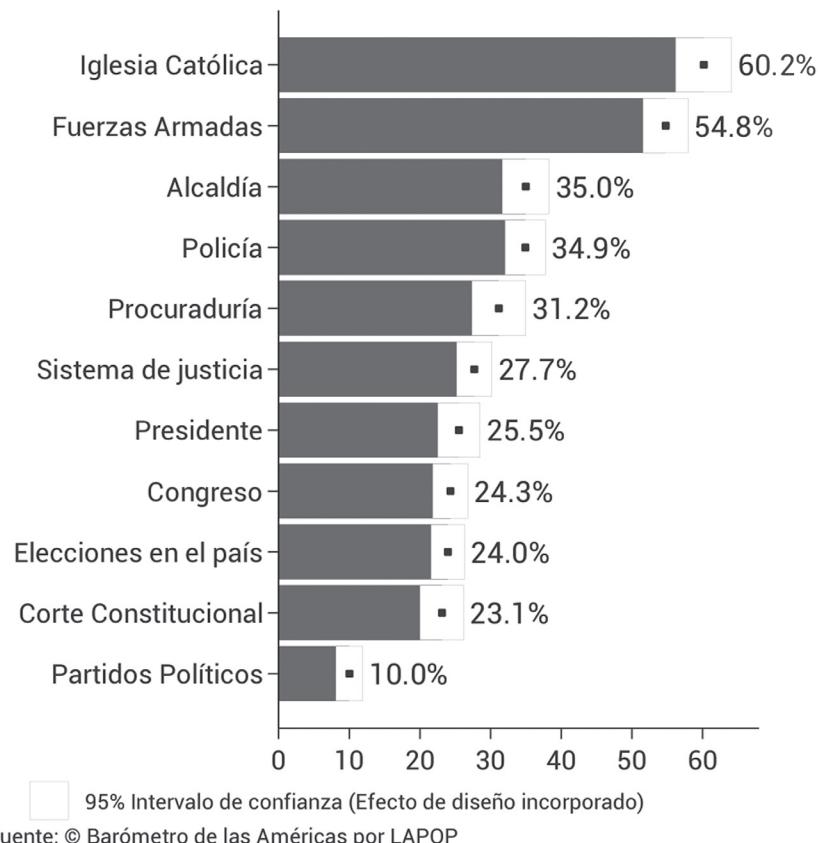
Gráfica 2. Confianza en las elecciones y los partidos políticos, 2004-2016



Fuente: © Barómetro de las Américas por LAPOP

Al comparar la situación de los partidos políticos con la de otras instituciones públicas se hace igualmente evidente la distancia de los ciudadanos hacia éstos. De una lista de 11 instituciones, los partidos políticos fueron la organización en la que menos confiaron los colombianos en 2016 (Gráfica 3).

Gráfica 3. Confianza en las principales instituciones públicas, 2016



Fuente: © Barómetro de las Américas por LAPOP

Si bien las instituciones democráticas pasan por un momento de crisis de confianza ciudadana, que como se sugirió anteriormente puede estar relacionada con la caída en la imagen del presidente y con una coyuntura de polarización política, la crisis de confianza en los partidos políticos parece ir más allá de estos factores coyunturales. El carácter estructural del desprestigio de estas organizaciones se sustenta en que en 12 años de estudios del Barómetro de las Américas el indicador de confianza hacia estas instituciones nunca ha superado el umbral del 30 por ciento.

Esta distancia entre los ciudadanos y los partidos políticos se relacionaría, por un lado, con el debilitamiento de los partidos tradicionales Liberal y Conservador, y con el surgimiento de nuevos partidos poco institucionalizados y volátiles. Hasta principios de los años 80 los partidos tradicionales no solo fueron los ejes articuladores de la política colombiana, sino que eran elementos fundamentales de las identidades políticas de los ciudadanos (Bushnell, 2000). El fuerte vínculo entre los partidos políticos y los ciudadanos pasaba por la centralidad, dentro de los partidos, de figuras como Gaitán, los Lleras, López y Galán, en el liberalismo; o los Gómez, Ospina e incluso Pastrana Borrero, en el conservatismo. Con la democratización y transformación de las estructuras partidistas (Gutiérrez, 2007) y la paulatina desaparición de los “liderazgos naturales”, los partidos tradicionales perdieron mucho del significado que tenían para la ciudadanía. A esto se suma que los partidos políticos tradicionales desde hace varias décadas dejaron de representar proyectos políticos identificables. Sin liderazgos y sin una clara ideología que los distinga, los partidos tradicionales y aquellos que se fueron formando producto de sus divisiones se transformaron en una colección desarticulada de políticos, más regionales que nacionales, que difícilmente generan confianza entre la ciudadanía.

Por otro lado, los partidos que nacieron tras las reformas de descentralización y la reforma electoral de 2003, han replicado la ambigüedad ideológica de los partidos tradicionales, con la excepción de los partidos de izquierda. Igualmente, muchos de los nuevos partidos han tenido poca continuidad en el tiempo y consecuentemente no han sido capaces de institucionalizar una relación significativa con la ciudadanía. Un caso paradigmático de este fenómeno es el Partido de la U, una colectividad que nació en función de una coyuntura electoral y que hoy enfrenta un fuerte debilitamiento.

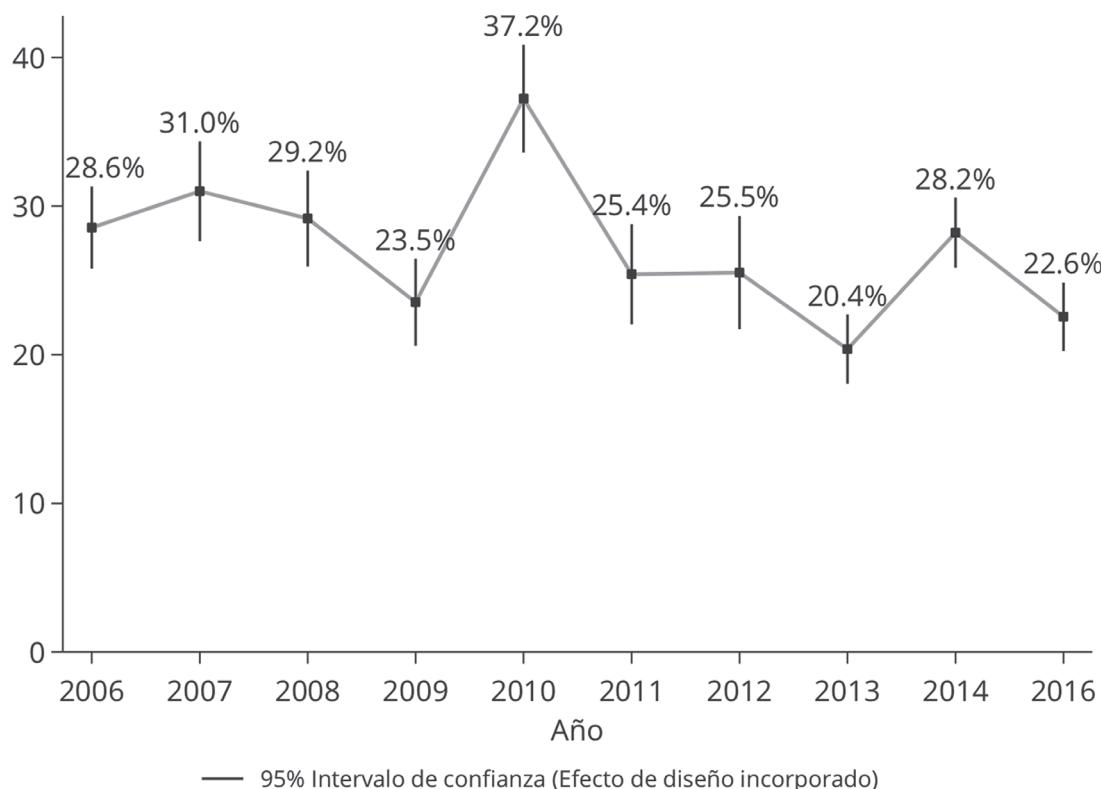
En resumen, los indicadores de confianza en los partidos políticos, dejan en claro que hoy estas organizaciones continúan profundizando una crisis de credibilidad, llegando a un punto en que los ciudadanos que creen en los partidos se pueden contar con las manos. En esta crisis se combinan un largo proceso de debilitamiento y de alejamiento de la ciudadanía, y una coyuntura de desafección ciudadana con las instituciones democráticas.

Lo que queda de las identidades partidistas

A pesar de la crisis de confianza en los partidos políticos colombianos, un grupo pequeño de ciudadanos aún se identifica con ellos. Esta sección pretende mostrar cómo han sido las fluctuaciones en las identidades partidistas en Colombia durante los últimos años y cómo se distribuyen esas lealtades entre los principales partidos políticos.

Desde el 2006 el porcentaje de ciudadanos que se identifica con algún partido político ha fluctuado entre el 20 y el 30 por ciento, siendo los años de menor identificación partidista el 2013 y el 2016 y el de mayor simpatía con los partidos el 2010 (Gráfica 4). Además de confirmar que los colombianos tienen una relación muy distante con los partidos políticos, estos datos sugieren que las elecciones nacionales de 2010 y 2014 habrían estimulado un acercamiento temporal de los ciudadanos con los partidos.

Gráfica 4. Identificación con los partidos políticos, 2006 – 2016

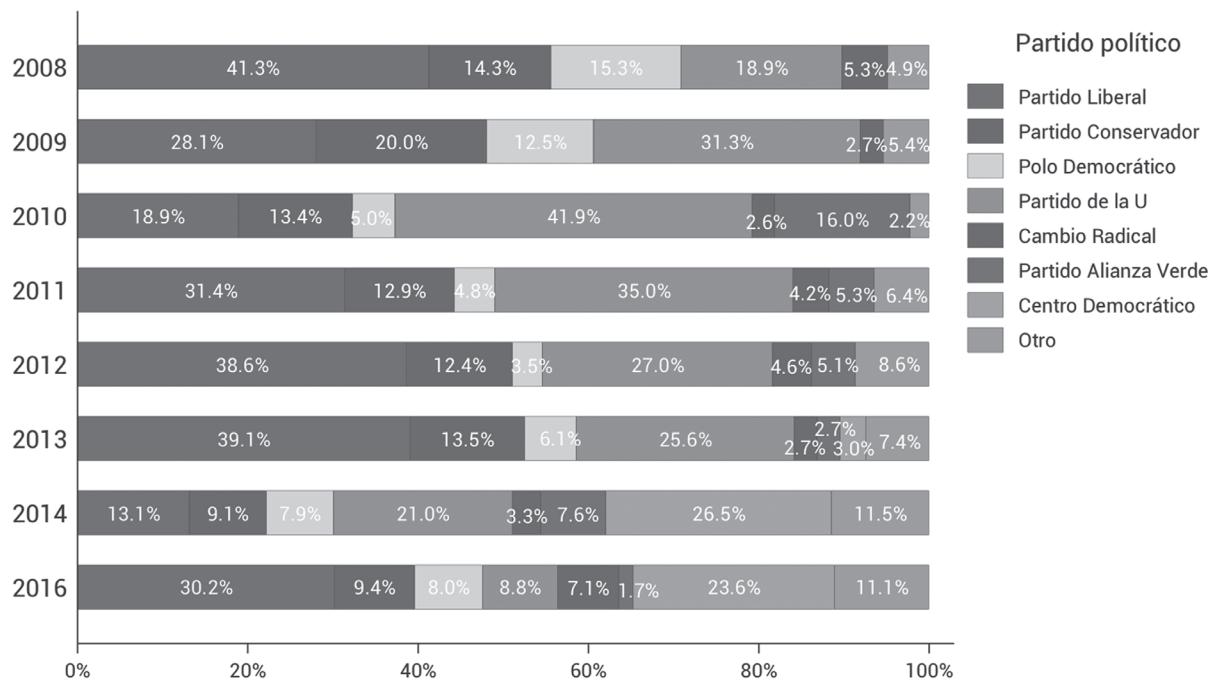


Fuente: © Barómetro de las Américas por LAPOP

Llama la atención el caso del 2010, un año en el que las candidaturas presidenciales de Juan Manuel Santos (por el Partido de la U) y Antanas Mockus (por el Partido Verde) incrementaron las identidades partidistas (Gráfica 5). A pesar de que tanto en primera como en segunda vuelta Santos claramente aventajó a Mockus, durante los meses previos a la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2010 los ciudadanos tuvieron la sensación de que el candidato respaldado por el gobierno podía ser derrotado por un político que proponía una alternativa al modelo de la seguridad democrática de Uribe. La percepción de que la contienda por la presidencia era claramente competitiva y de que ella representaba una disputa entre dos proyectos distintos de país, habría hecho que muchos ciudadanos volvieran a identificarse con los partidos políticos representados por cada candidato. Este evento deja en evidencia que cuando los partidos políticos logran definir unas propuestas claras y son capaces de diferenciarse entre sí logran atraer a los ciudadanos. Desafortunadamente esta situación sólo tiene lugar en coyunturas muy específicas pues las identidades partidistas en Colombia ya no hacen parte del proceso de socialización política de los ciudadanos.

Al indagar por la distribución de las identidades partidistas, es claro que las lealtades hacia los partidos son volátiles y se ven afectadas por las coyunturas políticas, particularmente las electorales. En los años electorales crecen las lealtades partidistas hacia aquellos partidos que tienen candidatos fuertes y los partidos que carecen de un candidato competitivo experimentan una reducción en sus simpatizantes. Esta situación es el producto de que los ciudadanos tienden a decir que simpatizan con el partido del candidato por el que votaron Angulo, 2016). Al analizar cómo cambia el volumen de simpatizantes de los diferentes partidos este fenómeno se puede ver más claramente (Gráfica 5).

Gráfica 5. Distribución de las identidades partidistas, 2008 - 2016



Fuente: © Barómetro de las Américas por LAPOP

Entre el 2008 y el 2016 las lealtades hacia el partido Liberal fluctuaron entre el 41 por ciento (2008) y el 13 por ciento (2014) de quienes se declararon simpatizantes de algún partido. Los años en los que este partido registró menores simpatizantes coinciden con los últimos dos años electorales (2010 y 2014) y con la incapacidad

del liberalismo para nominar un candidato presidencial competitivo. Dado que en las últimas dos elecciones presidenciales el liberalismo no ha tenido candidato propio, en el 2010 y en el 2014 los ciudadanos se alejaron de esta colectividad. Después de haber llegado al número más bajo de simpatizantes en 2014 (13%), para el 2016 el 30 por ciento de quienes simpatizan con un partido se declararon liberales.

El caso del Partido de la U describe unas fluctuaciones en el volumen de simpatizantes más dramáticas que las del liberalismo. La candidatura de Juan Manuel Santos por este partido en 2010 atrajo el mayor número de seguidores (4 de cada 10 simpatizantes con algún partido). Luego, este partido ha ido perdiendo terreno poco a poco, el cual no logró recuperar en 2014 debido a que Santos compitió por su reelección más como un candidato de coalición que de partido. En el 2016, los simpatizantes de la U no superaron el 9 por ciento de quienes se identificaron con un partido. Una situación muy similar a la del Partido de la U es la del Partido Verde, una agrupación política que logró su mayor número de simpatizantes (16%) cuando contó con un candidato presidencial competitivo. Hoy, los seguidores de este partido están al borde de la extinción, a menos de que el próximo candidato Verde logre colarse en la pelea por la presidencia.

El caso del conservatismo es muy interesante pues es un partido cuyos simpatizantes no cambian al vaivén de las coyunturas electorales. Esto justamente se debe a que desde 1998 el Partido Conservador no ha tenido un candidato presidencial competitivo. Desde 2008 los simpatizantes de esta colectividad se han ido reduciendo al pasar del 20 por ciento en 2009, al 9 por ciento, en 2016, de los colombianos que se identifican con algún partido político. Algo similar sucede con el Polo Democrático con la diferencia de que este partido parece haber recuperado sus simpatizantes recientemente.

Finalmente, aparecen los casos de Cambio Radical y el Centro Democrático los dos partidos políticos colombianos que se articulan alrededor de personalidades políticas. La candidatura presidencial de Germán Vargas Lleras a nombre de Cambio Radical, augura un incremento de los simpatizantes de este partido durante el año electoral, muy probablemente a costa de los liberales. Por su parte, el Centro Democrático demuestra cómo el liderazgo carismático de Álvaro Uribe y la participación de este partido en las elecciones del 2014 logró multiplicar casi por 9 el volumen de simpatizantes de este partido del 2013 (3%) al 2014 (26.5%). Lo que resulta notable del Centro Democrático es que tras la derrota de Oscar Iván Zuluaga en 2014 los simpatizantes de esta colectividad se hayan mantenido estables dos años después (23.6%). Esta estabilidad puede estar asociada a la coyuntura del plebiscito de octubre de 2016 que le permitió al Centro Democrático seguir agitando las banderas “anti-acuerdo de paz” que le dieron el triunfo en la primera vuelta de las presidenciales del 2014. Igualmente, la estabilidad de las simpatías hacia el Centro Democrático tiene que ver con el liderazgo de Uribe, quien posee la capacidad de blindar a este partido de las fluctuaciones que se desprenden de las coyunturas electorales. El caso de este partido refuerza la idea de que los colombianos construyen sus identidades partidistas en función de individuos y no de proyectos políticos de larga duración.

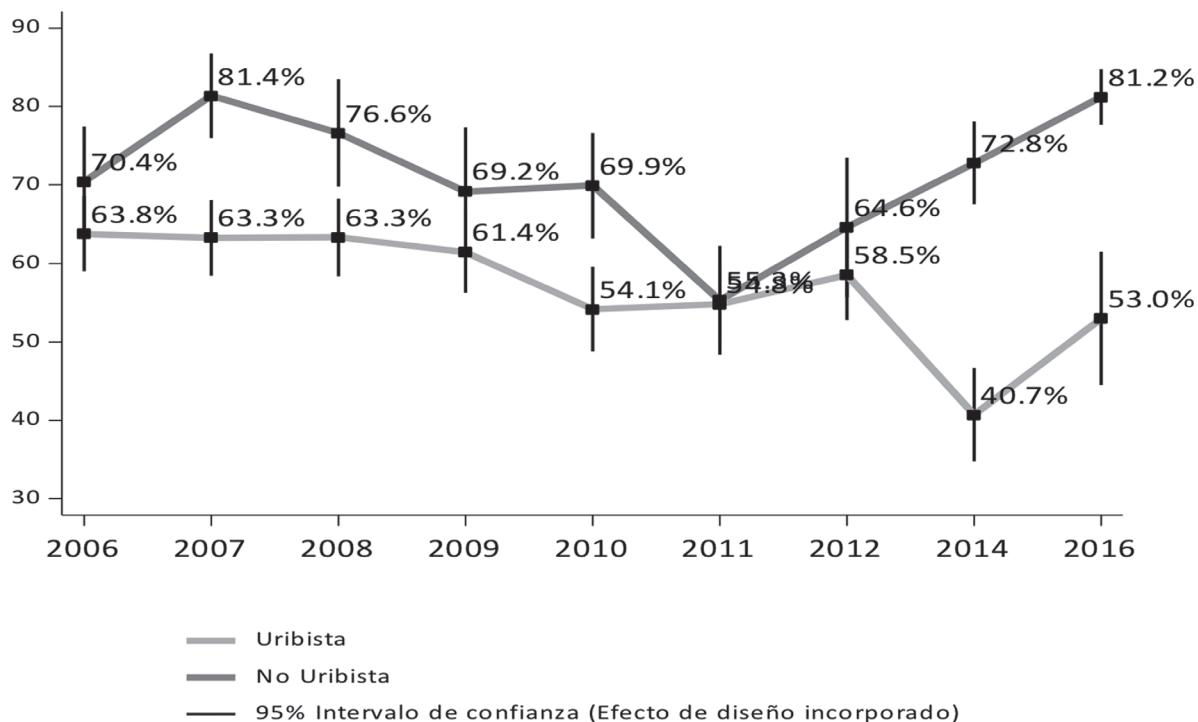
Personalismos y polarización

La información que se ha presentado hasta el momento sugiere que los ciudadanos están muy alejados de los partidos políticos y que las simpatías hacia esas organizaciones son muy escasas y altamente dependientes de las candidaturas presidenciales que logren articular. En otras palabras, la política colombiana ya no se articula en torno a partidos políticos. Entonces ¿qué articula el debate político electoral en Colombia? En esta sección se propondrá que desde la elección de Álvaro Uribe Vélez en 2002 la opinión pública colombiana se empezó a descifrar en función de una división no partidista que se manifiesta en dos campos políticos: el *uribismo* y el *no uribismo* (“el resto del mundo”). Desde el 2012, año en el que la disputa Santos-Uribe se materializó, estos campos políticos se podrían definir como la coalición de gobierno y la oposición uribista.

Esta división de la opinión deja en evidencia la proclividad de la ciudadanía a definirse políticamente en función de su cercanía o lejanía emocional de personalidades políticas. Para ilustrar que la división de la ciudadanía

en estos campos políticos es real y tiene un efecto en la forma como los colombianos piensan la política, la Gráfica 6 presenta, para cada campo político³, la evolución de las opiniones de los colombianos hacia una salida negociada al conflicto con las guerrillas. Dos cosas quedan claras al analizar esta gráfica. Primero, en efecto hay una división en las opiniones ciudadanas sobre este tema según el campo político donde se encuentren los encuestados. Históricamente los uribistas, fieles a discurso de su líder, han sido significativamente menos favorables a una salida negociada al conflicto armado que los no uribistas.

Gráfica 6. Apoyo a una salida negociada con las guerrillas, por campo político. 2006-2016



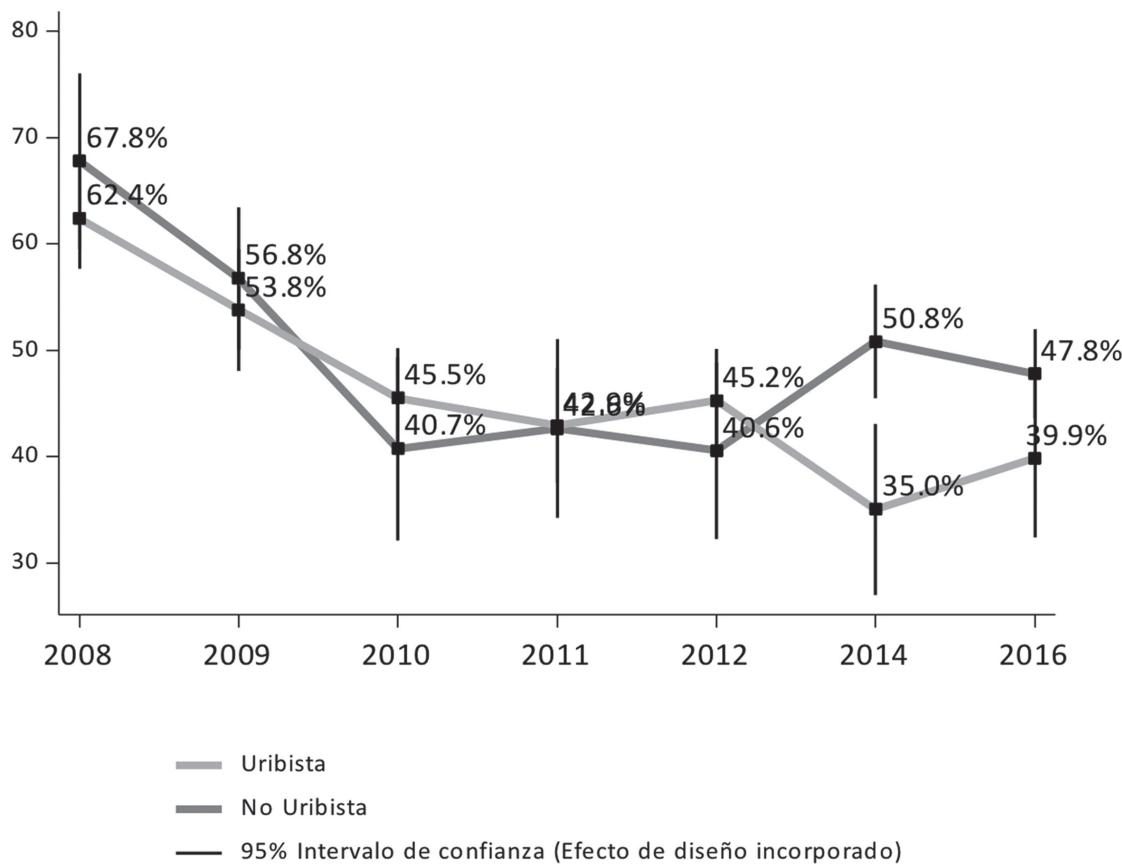
Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

En segundo lugar, es evidente que la brecha de opinión entre uribistas y no uribistas se amplió en el momento en el que Uribe inició su brutal oposición al gobierno Santos (entre 2011 y 2012). En este momento cada campo político (la coalición de gobierno y la oposición uribista) pone a circular dos discursos encontrados frente al tema de paz (Matanock y García, 2017). La fuerte polarización entre los líderes políticos de cada bando logra producir una ampliación de brecha en las opiniones ciudadanas que llega a su punto más álgido en 2014 y 2016 cuando los uribistas están más o menos 30 puntos porcentuales debajo de los no uribistas, en su apoyo a una salida negociada al conflicto con las guerrillas.

La articulación de la opinión pública en función de una disputa entre personalidades políticas hace que la ciudadanía forme opiniones más diferenciadas en relación a los temas que hacen parte de la agenda de discusión entre los campos en disputa. Sobre los temas que no entran en la disputa entre campos los ciudadanos pertenecientes a cada campo tendrían opiniones menos distanciadas o incluso convergentes. Para ilustrar este punto la Gráfica 7 muestra que en relación al papel del Estado en la economía, particularmente la propiedad estatal del sector productivo, uribistas y no uribistas tienen opiniones ciertamente convergentes. Esto justamente debido a que este tema no ha hecho parte de la agenda de discusión entre el gobierno y la oposición.

³ Para identificar los campos políticos se usó la pregunta sobre cómo habían votado los encuestados en la elección presidencial anterior. Esta pregunta no se realizó en el año 2013 por lo cual no se pudieron identificar campos políticos para ese año.

Gráfica 7. Apoyo a que el Estado sea el dueño de las principales empresas, por campo político. 2008-2016



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

En las sociedades en las que los partidos se han institucionalizado, son protagonistas los debates políticos y los ciudadanos se identifican con ellos; estas organizaciones juegan un papel fundamental como guías de la opinión, pues sus idearios ideológicos dan pistas al ciudadano sobre cómo pensar múltiples temas políticos (Zaller, 1992). La debilidad y el desprestigio de los partidos políticos colombianos ha permitido que sean los liderazgos personales quienes den esas pistas a los ciudadanos. Cuando las opiniones de las personas se guían primordialmente por los relatos de sus líderes, aparecen dos riesgos para el funcionamiento de la democracia. Primero, se aumenta la posibilidad de que las opiniones de los ciudadanos sean manipuladas a partir de las narrativas que construyen unas pocas personas. La campaña por el “no”, previa al plebiscito del 2 de octubre, es un claro ejemplo de cómo la confianza ciega en un caudillo condujo a miles de colombianos a formar sus opiniones, en relación al proceso de paz, sobre verdades a medias y mentiras. El segundo riesgo tiene que ver con la exclusión de múltiples temas relevantes para los ciudadanos del debate público. En efecto, en Colombia hay asuntos vitales como la desigualdad que no se discuten pues no circulan a través de las disputas de las élites.

¿Qué le espera al “nuevo partido” en medio de este panorama?

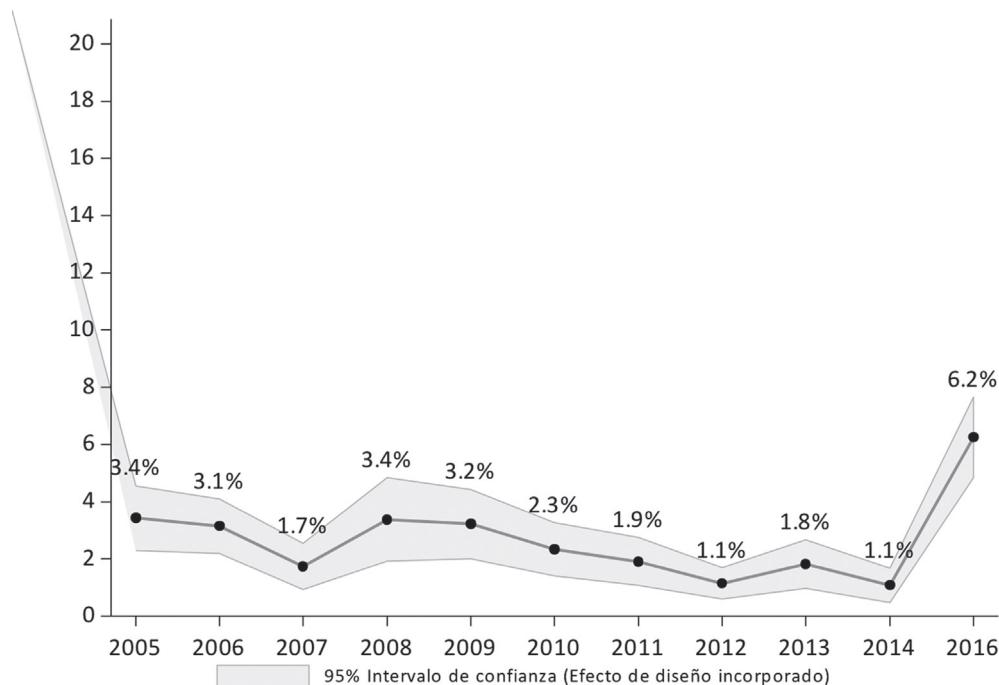
Paradójicamente, en el momento en que los partidos políticos colombianos son menos relevantes para los ciudadanos, un nuevo partido se vislumbra en el panorama nacional, producto de los acuerdos de paz entre el gobierno y las FARC. ¿Qué le espera a esta organización?

La relación de los colombianos, desde el punto de vista de la opinión pública, con un partido de las FARC está condicionada por tres elementos: la distancia de los colombianos con los partidos políticos, la profunda desconfianza que generan las FARC y la dificultad que tienen los colombianos con la idea de que esta guerrilla participe en política. Al combinar estos tres elementos es previsible que muy pocos ciudadanos se acerquen a esta colectividad y que, como consecuencia de ello, sea débil electoralmente.

La evolución de los indicadores de confianza hacia las FARC da una perspectiva del segundo elemento (el primero ya fue abordado arriba). Los datos del Barómetro de las Américas (Gráfica 8) muestran que esta organización genera un profundo rechazo entre la ciudadanía, que se manifiesta en unos niveles de confianza históricamente inferiores al 4 por ciento. No obstante, es importante destacar que, en el 2016, la confianza hacia este grupo guerrillero se multiplicó por 6 al pasar del 1, en 2014, al 6 por ciento dos años después. Aunque la confianza en las FARC sigue siendo mínima y seguramente no llegue a niveles muy altos en los próximos años, el aumento que sufrió recientemente merece una reflexión. Este cambio en la confianza hacia las FARC puede indicar que el ambiente político en el país está cambiando y los ciudadanos que simpatizaban con esta organización se sienten más tranquilos para expresar una preferencia que antes callaban. Igualmente, el cambio en el indicador de confianza sugeriría que el éxito del proceso de paz y los “hechos de paz” que precedieron a la firma del acuerdo han hecho que algunos colombianos cambien su opinión sobre las FARC y empiecen a verlas con otros ojos.

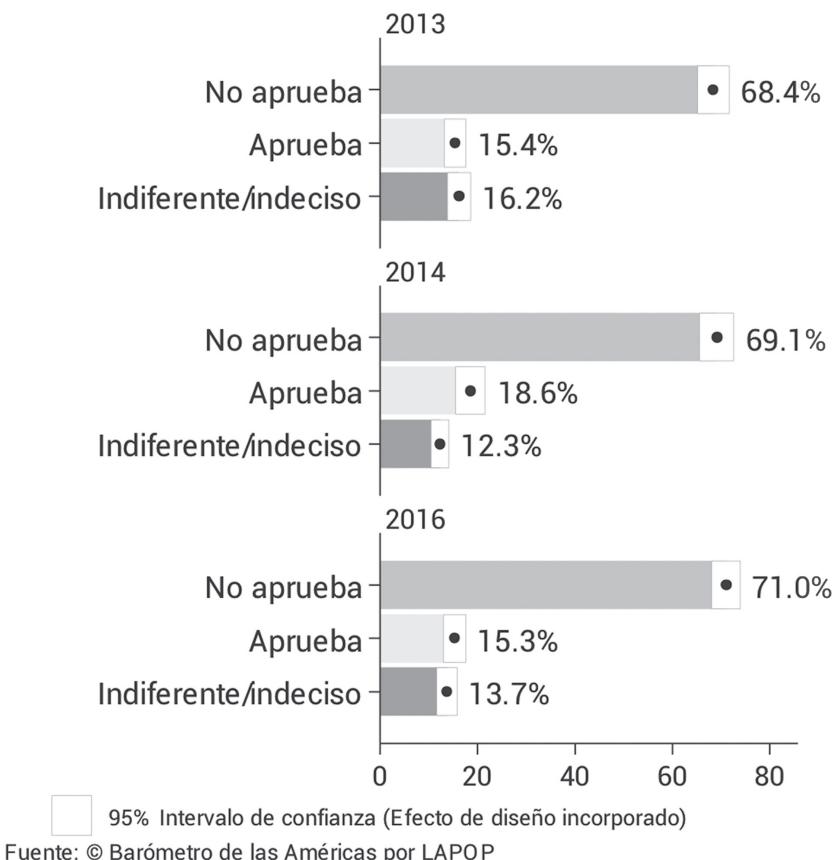
A pesar de este pequeño cambio en la confianza hacia las FARC, la gran mayoría de los colombianos persisten en su negativa a aceptar que esta organización participe en política. Independientemente de la firma de un acuerdo de paz y del inicio de la fase de implementación de lo pactado, menos del 20 por ciento de los colombianos aprueba que las FARC formen un partido político (Gráfica 9). Aunque las FARC pueden ser vistas con menos desconfianza por algunos sectores, esto no se traduce en una mayor aceptación a que esta organización haga parte de la baraja de competidores políticos en la arena legal. Desafortunadamente la mayoría de los colombianos quisieran que la firma de la paz con las FARC significara su desaparición o su invisibilidad política. Sólo el tiempo dirá si con la inminente entrada de las FARC a la puja electoral, las opiniones de los colombianos cambiarán con respecto a la aceptación del nuevo competidor.

Gráfica 8. Confianza en las FARC. 2005-2016



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

Gráfica 9. Aprobación a que las FARC formen un partido político, 2013, 2014 y 2016



Fuente: © Barómetro de las Américas por LAPOP

El rechazo ciudadano hacia las FARC como actor político legal sugiere que no serán muchos los colombianos que verían en esta organización a sus potenciales representantes políticos. En otras palabras, a diferencia de otras organizaciones guerrilleras que hicieron tránsito a la vida civil hace algunas décadas, su futuro electoral inmediato será modesto y probablemente se circunscriba fundamentalmente a aquellas zonas donde esta organización logró desarrollar una relación cercana con la ciudadanía. Este panorama bien puede cambiar, pero la evidencia que se ha mostrado en esta sección deja sin muchos argumentos a los profetas de la catástrofe castro-chavista. El riesgo populista antidemocrático no se va a materializar a través de las FARC; en Colombia, esta amenaza duerme del lado de la derecha radical.

A manera de conclusión

Este artículo buscó presentar un panorama de la relación de los ciudadanos con los partidos políticos colombianos, teniendo como insumo principal la encuesta de cultura política del Barómetro de las Américas para el periodo comprendido entre mediados de la década pasada y el 2016.

El primer aspecto en el que los datos son contundentes es que los colombianos desconfían profundamente de los partidos políticos y que dicha crisis de confianza se ha profundizado a tal punto que actualmente sólo uno de cada diez ciudadanos cree en estas instituciones. Igualmente, quedó en evidencia que la identificación de los ciudadanos con los partidos políticos es baja y que los “simpatizantes partidistas” son volátiles pues se alejan y se acercan a los partidos como consecuencia de las coyunturas electorales y de los cambios en sus decisiones de voto.

En medio de este panorama de crisis de confianza hacia los partidos, la ciudadanía centra sus ojos más en figuras individuales que en organizaciones partidistas; así, los partidos capaces de postular candidatos presidenciales populares logran tener un crecimiento temporal de sus simpatizantes. En esta línea el Centro Democrático parece ser el único partido que crece dada la capacidad de atraer y sostener simpatizantes que tiene Álvaro Uribe. De esto se desprende que la política electoral colombiana ya no se articule en función de disputas partidistas sino de enfrentamientos entre personalidades políticas. En los últimos años esto se ha manifestado en una confrontación entre el campo político que representa el presidente Santos (la coalición de gobierno favorable a la paz) y el sector de la oposición uribista. Los relatos que han surgido de esta disputa han tenido un impacto en la opinión pública que hoy se encuentra profundamente dividida. El 2018 se avizora como un año de redefinición de lo que hoy representa el campo político cercano al gobierno. De la capacidad de ese sector de encontrar unidad y un líder capaz de aglutinar a la ciudadanía dependerá el futuro político de lo que logró Santos en materia de paz. Desafortunadamente esto no parece posible y quien se asoma como el principal contendor del uribismo, en el próximo año electoral, es Germán Vargas Lleras, una figura cuya lealtad hacia lo acordado en La Habana es cuestionable, para decir lo menos.

Finalmente, las FARC llegan a participar en política en un momento poco favorable para fundar un partido político. A eso se suma la profunda desconfianza de la ciudadanía hacia esta organización y su negativa a aceptarlos como un actor político legal. Estas condiciones suponen un reto enorme para el futuro electoral del partido de las FARC, el cual se vislumbra modesto desde un punto de vista electoral y circunscrito a espacios más regionales que nacionales.

BIBLIOGRAFIA

- Angulo, M. C. (2016). "Intención de voto y simpatía partidista en Bogotá" en *Colombia Internacional*, 86: 81-106.
- Bushnell, D. (2000). *Colombia una nación a pesar de sí misma. De los tiempos precolombinos a nuestros días*. Bogotá: Planeta.
- Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia. 1958-2002*. Bogotá: Norma, IEPRI.
- Matanock, A. y García Sanchez, M. (2017) "The Colombian Paradox: Peace Processes, Elite Divisions, and Popular Plebiscites". En: *Daedalus*. 146 (4).
- Newton, K. (2009). "Social and Political Trust". En: R. Danton y H. Kliengeman (eds.) *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Nueva York: Oxford University Press.
- Observatorio de la Democracia (2017). "Informe democracia e instituciones". En: *Barómetro de las Américas, Colombia 2016*. Universidad de los Andes, USAID-
- Zaller, J. (1992). *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Nueva York: Cambridge University Press.

DESCENTRALIZACIÓN 30 AÑOS Y LAS TRANSFERENCIAS TERRITORIALES HACIA ABAJO

FABIO VILLA RODRÍGUEZ

CONSTITUYENTE 1991

EXPRESIDENTE DE Y EX DIRECTOR DE FENACON

EX CONCEJAL DE MEDELLÍN

Han pasado treinta años ya desde que, a través del acto legislativo 01 de 1986, se aprobó la elección popular de alcaldes. Este acto legislativo entró en vigor a partir de 1988, cuando en las elecciones regionales se incorporó además de la elección de concejales y diputados, por primera vez, la elección de alcaldes municipales en todo el territorio nacional, incluyendo al alcalde de Bogotá y de las principales capitales y de todos los municipios de Colombia, para darle vigor por esta vía de elección popular a la descentralización.

No comienza la descentralización con la elección popular de alcaldes. Es claro que desde el gobierno de Lleras Restrepo se había decidido asignar algunas competencias y transferencias a los municipios y departamentos del país; es claro también que en el gobierno de López Pumarejo en 1936 fueron introducidas en la reforma constitucional responsabilidades de los municipios y departamentos de Colombia, pero digamos que el acto legislativo 01 de 1986 constituyó el hito del proceso descentralizador a partir de la elección popular de alcaldes.

En 1991, con la nueva Constitución política, se dio un vigoroso avance en el proceso de descentralización: en primer lugar, y por primera vez en la historia de Colombia, se constitucionalizó la autonomía para las entidades territoriales y apareció, también por primera vez, el concepto de autonomía territorial en el artículo primero de la Constitución política de Colombia. Se define, en efecto, a Colombia como una nación unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales. Esa es una definición ontológica que debería tener un valor supremo en relación con todas las normas y con todas las decisiones administrativas que se toman en este país; sin embargo, claramente el concepto de autonomía territorial es un concepto con el cual ninguno de los gobiernos desde 1991 ha querido cargar; es decir, este es un concepto -el de autonomía- con el que ningún gobierno ha asumido responsabilidades políticas.

Por eso, solo nos quedamos evaluando los temas de la descentralización, porque nos ha dado miedo la autonomía. Y para hablar de la descentralización entonces tenemos que decir que la Constitución del 91 ratificó la elección popular de alcaldes, definió la elección popular de gobernadores y descentralizó una serie de competencias para que precisamente los municipios y, en menor medida, los departamentos cumplieran con unas tareas por mandato directo de la Carta política. Dichas tareas fueron acompañadas en los artículos 356 y 357 de recursos de manera que no hubiera transferencia de competencias sin que hubiera recursos suficientes para que los respectivos mandatarios pudieran garantizar el cumplimiento de las tareas encomendadas por la Constitución. Fue así como esta última decidió que el situado fiscal debería ir desde al año 91 hasta el año 2000 aumentando progresivamente de manera que pudieramos llegar al 24.5% en transferencias de la nación a los departamentos,



y que la participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la nación se incrementaría hasta un 22%. Así, la norma constitucional preveía que entre los años 1991, más exactamente el año 1994 (en que se reglamenta el artículo), y el año 2001, año de cierre, dichas transferencias deberían aumentar hasta el 46.5 % de todos los ingresos corrientes de la nación.

El incremento de recursos comenzó a ejecutarse, llegando en su punto más alto a representar el 5.13% del producto interno bruto nacional. Pasar del 3.5% al 5.13% del PIB fue posible gracias a una norma constitucional en virtud de la cual se ajustaron los mecanismos para hacer las transferencias. Luego, fueron aprobadas las leyes 60/1993 y 715/2001, que ordenaron los mecanismos a través de los cuales estos recursos debían repartirse en los sectores de educación, salud y otros temas, asignándolas en función de las necesidades básicas insatisfechas de cada uno de los municipios y departamentos del país, del ingreso per cápita territorial y de la densidad poblacional.

Estas fueron las decisiones iniciales de la Constitución del 91, que en la ley 60 -y después en la ley 715- se ajustaron para dar a estos recursos una asignación, más en virtud de la demanda que de la oferta, en los servicios de la educación y de la salud. Los principios y las ideas del neoliberalismo que planteaban atender más por demanda que por oferta los servicios básicos se habían entronizado en el sistema político colombiano, de manera que no solo la privatización de los servicios, sino incluso el manejo de los que quedaban en manos del Estado, empezaron a obedecer a criterios de demanda y no a criterios de oferta pública, bajo el concepto básico de eficiencia que fue aplaudido por el sector académico y por buena parte del sector político.

Sin embargo, esto implicó un debate público muy interesante a principios de la primera década del siglo XXI, a través del cual se esperaba decidir con claridad si Colombia debería tener un sistema eficiente de salud y de educación ofertado de manera que pudieran acceder a él los pobres de Colombia, o si lo que debía hacerse era un sistema de transferencias y de recursos que solo se entregaban a condición de que estuvieran efectivamente atendidos en el sistema de salud o efectivamente vinculados los niños en el sistema educativo. Estas fueron las modificaciones sustanciales de la ley 715 del 2001.

Un cambio de fondo

Pero volvamos a nuestro tema que es el de las transferencias territoriales. La situación cambió en el año 98: durante el gobierno del presidente Pastrana Arango se tomó la decisión de presentar al Congreso de la República un proyecto de acto legislativo que modificaba el sistema de transferencias a las entidades territoriales para que



estas dejaran de estar pegadas a los ingresos de la nación y se congelaran. Así, a partir del año 2001, dejaron de existir los artículos 356 y 357 de la Constitución como fueron ideados en el año 91 y empezaron a regir los postulados del acto legislativo 001 con el cual se dio un giro sustancial al concepto de las transferencias a las entidades territoriales en el nuevo Sistema General de Participaciones (SGP).

Pasado el año 2001, después de que se hizo la reforma del sistema general de participaciones, el proceso de descentralización sin duda pasó a otro nivel, porque a partir de ese momento la forma como venía creciendo el monto de transferencias de los ingresos corrientes de la nación a los departamentos y municipios se estancó y a partir de allí se dio una nueva fórmula según la cual las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) solo crecerían en el monto que creciera la inflación mas unos puntos porcentuales, que fueron acordados en ese acto legislativo y, para evitar que cayeran dramáticamente, se acordó poner unos puntos como adicionales en caso de que fueran negativa la inflación o que fuera menor al 2% ; digamos que ese proceso llevó a que de 5.3% del producto interno bruto del año 2001 pasáramos en el año 2016 al 3.8 % del PIB en transferencias territoriales; es decir, que en vez de aumentar con relación al PIB como lo señaló la Constitución, lo que hemos hecho es reducir el peso de las transferencias en el producto interno bruto.

Eso quiere decir que en relación con los ingresos corrientes de la nación se mantuvo lo que tenían las transferencias a pesos constantes del 2000. Pero ese acto legislativo fue definido como de carácter transitorio, hasta el 2007, año en el que habríamos podido retomar el camino fijado por la Constitución, el camino de los artículos 356 y 357. Sin embargo, en el 2007, mediante el acto legislativo 04, el presidente Álvaro Uribe Vélez mantuvo el concepto del acto legislativo del 2001, orientado a mantener desligada las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la nación, y acordó que entre el 2008 y el 2016 las transferencias crecerían a una tasa igual a la inflación más unos puntos que para el año 2008 eran 4; para el año 2009 y 2010, 3.5 puntos; y para el año 2011 y subsiguientes hasta el año 2016 la inflación más 3 puntos; eso conllevó a la conclusión de que las transferencias territoriales pasaron de ser un 5.3 % del PIB a un 3.8% del PIB ósea que casi que retornamos a la situación original del año 1991 cuando estábamos en 3.5 % del PIB.

Esa fue la decisión tomada por el Congreso de la República con respecto al monto de las transferencias. Pero el problema no solo es el monto, sino también la inflexibilidad en el uso de las transferencias, porque, cuando ya de por sí las transferencias son escasas, están ligadas a una distribución absolutamente dirigida por la ley 60 y después por la ley 715. Estas normas señalan los sectores a los cuales debe dirigirse los recursos de las

transferencias, específicamente a la salud y a la educación. La ley 60 determinó además que parte de esos recursos deberían destinarse al agua potable, a la recreación, a la cultura y a otros propósitos del componente denominado “propósito general”.

La ley 715 amarró aún más las transferencias al asignar porcentajes de uso de las mismas, pero además los recursos terminaron siendo utilizados prácticamente para el pago de nómina del sector de salud y educación. En realidad, lo que llega a los municipios colombianos para efectos de su inversión es muy poco, incluso en el frente de la salud y la educación; por ejemplo, los recursos para los temas de la calidad, la ampliación de la cobertura o los que tienen que ver con la modernización del sistema educativo, prácticamente son negados a los municipios. Sobra decir que para muchos municipios del país esas transferencias representan más del 75% de sus ingresos totales: más de 900 de los 1112 municipios que tiene Colombia tienen más del 75% de sus ingresos en función de las transferencias de la nación, lo que quiere decir que prácticamente su capacidad de inversión es ninguna; primero, porque se han reducido en términos reales las transferencias; segundo, porque son absolutamente inflexibles, porque no se ha aplicado realmente el criterio de autonomía territorial.

La autonomía territorial

Estudiando detenidamente el tema de autonomía territorial, lo que vamos a encontrar es que no hay por parte del gobierno nacional en ninguno de los períodos que sucedieron al 91, en el gobierno de los presidentes Gaviria, Samper, Pastrana, Uribe y ahora de Santos, ninguna confianza en las entidades territoriales: primero no hay confianza en el modelo de descentralización, mucho menos va a haber confianza en un modelo de autonomía; y, segundo, no hay confianza en esas entidades territoriales para el manejo de los recursos que se les transfiere. Eso tiene una razón, esgrimida por todos los gobiernos, a saber, el mal uso de los recursos, la corrupción que ha entrado a muchos municipios y departamentos de Colombia. Ese argumento sería justificable si no se hubieran hecho en estos 25 años de la constitución del 91 hallazgos mayores en materia de corrupción del gobierno nación en comparación con las entidades territoriales. En otras palabras, no es una excusa que no se transfieren más recursos o no se da más autonomía fiscal o administrativa a las entidades territoriales porque estas son corruptas, cuando se ha podido comprobar que los hechos más significativos de corrupción del estado colombiano están en el nivel central.

De otra parte, se ha denunciado la debilidad de la institucionalidad territorial, argumento bastante serio con implicaciones profundas, que tiene que ver con la capacitación, la formación y la escogencia de los servidores públicos. Pero esto tiene una explicación en el hecho de que no existan leyes que discriminen claramente las competencias y las transferencias a las entidades territoriales, que garanticen la autonomía a las entidades territoriales, y que no hayan posibilitado realmente que en las entidades territoriales se mejoren los procedimientos, las tareas, las labores que les corresponden, incluyendo formas de gobierno diferenciadas de acuerdo a la categoría de los municipios y los departamentos. Lo que hemos tenido en Colombia ha sido una legislación homogénea, que ve de la misma manera a todos los municipios de Colombia, los mide con el mismo rasero: aquí se legisla igual para el Amazonas que para Cundinamarca, para el municipio de Mutatá que para Medellín o para el distrito de Barranquilla. No hay una legislación especial en cuanto a competencias o funciones, pero tampoco lo hay en formas de gobierno. Hemos avanzado un poco con la creación en las grandes ciudades de localidades y alcaldías locales, fondos locales y juntas administradoras locales; pero eso no es suficiente, se trata también de flexibilizar las formas de gobierno en las entidades pequeñas y en las entidades de intermedias. Para poder decir que tenemos un proceso de descentralización avanzado, de autonomía territorial, tendríamos que pasar por varios niveles:

1. Habría que reconocer a las entidades territoriales una mayor autonomía fiscal, el estado nación debería entregar a las entidades territoriales recaudos diferentes al recaudo de industria y comercio y al predial, en el caso de los municipios, y al de licores, cigarrillos, y loterías en el caso de los departamentos. Tendría que pensarse seriamente en la posibilidad de que, por ejemplo, las ciudades portuarias manejaran

los recaudos y las tasas de puertos; que definitivamente todos los temas de automotores, impuestos a vehículos, etc. fueran manejados directamente por las entidades territoriales; eventualmente también que ciertos sectores de la economía en algunas regiones del país, de acuerdo a su dinámica propia, tributen directamente a las entidades territoriales sus impuestos de renta. Es decir, no se puede pensar en una verdadera descentralización si no se piensa a mediado plazo en una autonomía fiscal, por lo menos relativa.

2. El segundo tema es sin duda la flexibilización de las normas legales en materia de competencias y de gobierno para las entidades territoriales. Eso quiere decir garantizar que la ley, en su definición, diferencie claramente qué posibilidades adicionales tendrían las entidades territoriales más pequeñas y aun las intermedias, para crear formas de gobierno especiales y prescindir de algunas obligaciones gubernamentales que, por su tamaño, por su capacidad, no tienen forma de cumplir de manera autonómica. Sin duda a esto ayudaría en un asunto que también está atrasado, a saber, la creación de las regiones, en el caso de los departamentos, o de las provincias, en el caso de los municipios, pues si a algunos municipios se les descarga competencias y obligaciones en materia de nombramiento de funcionarios, cargos aun de instancias gubernativas, como los concejos municipales, posiblemente eso dejaría de incentivar la formación de municipios pequeños, municipios inviables, y en cambio sería un aliciente para la creación de provincias que agrupen municipios pequeños. Estas provincias nuevas, con un solo alcalde, con una sola administración, con un solo concejo municipal, y con alcaldías locales, al igual que en las grandes ciudades, como mecanismos de participación ciudadana, podrían dar cuenta de administraciones más eficientes.
3. El tercer tema es retomar las transferencias a las entidades territoriales. No se puede pensar en una entidad territorial floreciente y que tenga mayores atribuciones y mayor respeto por parte de la ciudadanía si no tiene los recursos necesarios para poder desarrollar su función. Esto quiere decir retomar la constitución del 91 en sus artículos 356 y 357, volver otra vez a un sistema de transferencias territoriales vinculadas a un criterio macroeconómico como los ingresos corrientes de la nación o el PIB, y no a factores relacionados más con la volatilidad de la economía, como la inflación o los promedios de crecimiento. Este planteamiento es pertinente pues este año termina la transición establecida por el gobierno del presidente Uribe y comienza un periodo permanente en el que las transferencias van a depender de un promedio de los ingresos corrientes de los años anteriores, lo que no significa estar ligado a los ingresos corrientes de la nación. En otras palabras, no va a ser un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación, sino un promedio de la forma como crezcan en los últimos cuatro años, crecimiento que seguramente no superará el cuatro o cinco por ciento en ningún año y que posiblemente en alguno sea negativo o igual a uno. Así, su promedio no pasará del tres por ciento. Estamos ante una situación en la cual las transferencias territoriales realmente están estancadas, así como la descentralización. en un tiempo en el cual la mentalidad de los líderes de la nación en relación con los temas de descentralización y de la autonomía territorial está estancada; esa es realmente la efemérides de la descentralización en Colombia.

Estamos celebrando 25 años de la Constitución, pero viendo bajar las transferencias territoriales y viendo perder a las entidades territoriales autonomía y capacidad para avanzar en el proceso de descentralización, y prácticamente en cero en relación con lo que se denomina la autonomía territorial en nuestra Constitución Política.

LÍMITE A LA VELOCIDAD EN LA VÍA RÁPIDA

JUAN CARLOS OSPINA
ABOGADO
COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS

La Corte Constitucional en rueda de prensa del 18 de mayo y mediante comunicado expedido con posterioridad, pero con fecha del 17 de mismo mes, informó a la ciudadanía sobre la decisión adoptada en relación con una demanda presentada contra el procedimiento legislativo especial o Fast-Track y, en general, el acto legislativo expedido a mediados del año 2016 para facilitar la implementación normativa del Acuerdo Final.

La Corte adoptó tres tipos de decisiones en este caso: i) inhibirse de emitir pronunciamiento por ineptitud sustancial de la demanda en algunos aspectos; ii) estarse a lo resuelto en la sentencia C-699 de 2016, recordada por viabilizar la refrendación del acuerdo a través del Congreso de la República, en relación con otros asuntos; y iii) declarar la inexequibilidad de los literales “h” y “j” del artículo 1, mediante el cual se incorporó a la Constitución el procedimiento legislativo especial que tiene como propósito agilizar y garantizar la implementación del acuerdo final y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto de manera excepcional y transitoria.

Dichos literales contenían dos elementos esenciales para apresurar la implementación del Acuerdo Final y garantizar la fidelidad de las normas expedidas por el Congreso para tal efecto. De una parte, la obligación de votar en bloque los proyectos, incluyendo las proposiciones avaladas por el gobierno, y, de otra, la regla según la cual los proyectos solo pueden tener modificaciones que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y cuenten con aval previo del Gobierno.

Para soportar su decisión, según las razones incorporadas en el comunicado y sin que hasta la fecha se cuente con el texto completo del fallo, la Corte señaló que los literales “h” y “j” contenían limitaciones desproporcionadas a la capacidad deliberativa y decisoria del Congreso de la República en asuntos que pueden reformar elementos estructurales del ordenamiento jurídico, que son incompatibles con el principio democrático y de separación de poderes, sustituyendo -parcialmente- la Constitución.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 241 de la Constitución, la Corte es competente para decidir sobre las demandas que promuevan los ciudadanos contra actos que reforman la Constitución solo por vicios de procedimiento. No obstante, nuestro Tribunal Constitucional, desde el año 2003, creó la doctrina de la sustitución, considerando que solo es posible adelantar un estudio sobre el procedimiento de aprobación de la modificación constitucional si previamente se revisa la competencia del órgano que la produce. En esa medida, ha expuesto que no tendría sentido que la Constitución le atribuyera el control de las reformas constitucionales por vicios de procedimiento, pero la excluyera de establecer si los órganos que adelantaron la reforma tenían o no competencia para hacerlo. Este juicio es, pues, solo aplicable a la revisión de los actos legislativos que modifican o adicionan la Constitución.



Dado que el poder constituyente es el pueblo y el poder constituido es el Congreso de la República, solo al primero le corresponde decidir sobre la modificación de elementos esenciales de la Constitución. Así las cosas, bajo pautas establecidas a partir del año 2004, la Corte le ha fijado al Congreso límites al poder de reforma del texto constitucional que se evalúan a través del denominado “juicio de sustitución” mediante el cual se protegen aspectos que la Corte ha denominado “elementos definitorios de la Constitución”, tales como el modelo de estado social y democrático de derecho; la separación de poderes con colaboración armónica y un sistema de frenos y contrapesos; la organización como república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales; el sistema político democrático, participativo y pluralista; la forma de gobierno presidencial; el principio de supremacía constitucional; el sistema de carrera administrativa; el sistema de gobierno presidencial; la soberanía popular, la democracia participativa y la participación democrática; la autonomía e independencia de las autoridades judiciales; y la moralidad pública, la prevalencia del interés general, el deber de los congresistas de actuar en procura de la justicia y el bien común, y la posibilidad de que los electores controlen la actuación de los elegidos.

Ahora bien, la Corte ha señalado que la sustitución es distinta a las violaciones materiales de la Carta, reformulaciones del texto constitucional, alteraciones de un principio fundamental o valor constitucional y restricciones de derechos, y que solo tiene ocurrencia cuando la modificación tiene tal alcance o naturaleza que la Carta Política de 1991, después de la modificación, resulta irreconocible, resulta ser otra.

La Corte concluye en su comunicado del 17 de mayo que el límite de la votación en bloque y el aval del gobierno “desnaturaliza las competencias del Congreso, lo subordina desproporcionadamente a la actuación de otra de las ramas del poder público y reduce a niveles inadmisibles las posibilidades de deliberación política y los espacios de participación de las minorías”, es decir, que la producción de normas se desnaturaliza y se hace irreconocible si la capacidad de hacer modificaciones a los proyectos se sujeta al aval previo del gobierno y si no se puede decidir sobre la totalidad de cada proyecto en una sola votación. Con esta última referencia, queda claro que el Congreso puede decidir si vota en bloque o no el proyecto y las proposiciones, y no, como han dicho quienes proponen hacer trizas el Acuerdo Final, que solo se pueden votar los asuntos artículo por artículo o proposición por proposición. Dicha interpretación no solo es inadecuada, sino que olvida que tal facultad se encuentra incorporada en el reglamento del Congreso para el tránsito por la vía ordinaria de proyectos normativos.

La Corte señala adicionalmente, como si fuera un salvavidas que brindara la agilidad reducida al procedimiento legislativo, que en todo caso el gobierno queda con la posibilidad de objetar las modificaciones. Se refiere la Corte a

que luego de expedida una norma por el Congreso, puede el presidente objetar el proyecto y devolverlo al legislativo, lo que conllevaría a profundizar los debates en torno a la interpretación de conexidad y coherencia con el acuerdo de cada una de las disposiciones de las normas expedidas. Adicionalmente, de acuerdo con la Constitución, luego de objetado el proyecto, regresado al Congreso y reconsiderado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara, el presidente deberá sancionarlo sin poder presentar nuevas objeciones. Eso quiere decir que la objeción puede tornarse inefectiva cuando se trata de aquellas que plantean discusiones sobre si la disposición está ajustada al acuerdo o no, pues al ser su contenido un marco de referencia que debe vaciarse en disposiciones, excepto aspectos que se incorporaron con un importante grado de detalle, existirán zonas grises de interpretación.

Dado que el juicio de sustitución es una construcción jurisprudencial y su ejercicio conlleva una actividad cuidadosa dados sus riesgos y objetivos, la Corte ha formulado tres mecanismos destinados a restringir el análisis: i) la cualificación de la acción pública de inconstitucionalidad; ii) la necesidad de conservar la precisión conceptual sobre la materia y iii) la sujeción de una metodología particular para adelantar el juicio de sustitución.

Hay serias discrepancias en relación con el primer aspecto pues, aunque los demandantes han querido mostrarse como unos adalides del derecho constitucional y expertos en los asuntos jurídicos, su demanda, respaldada por ciudadanos que suscribieron planillas de firmas sin conocer su texto, solo cumple con elementos para explicar pedagógicamente lo que significa una ineptitud sustancial en la argumentación de una sustitución constitucional.

En relación con el segundo y tercer mecanismo, es adecuado estar atentos a conocer el texto completo de la decisión de la Corte para revisar si efectivamente se conserva la precisión sobre el juicio de sustitución, aspecto que se complejiza al comprender que el acto legislativo que incorpora el procedimiento legislativo para la paz es temporal y excepcional en un escenario de transición, lo que significa que no bastaría con señalar las diferencias con el procedimiento ordinario o las referencias al incumplimiento de condiciones ordinarias que pueden ser flexibilizadas en un contexto como en el que nos encontramos. Adicionalmente, será también en el texto de la sentencia que se conozca la metodología aplicada por la Corte para adelantar el juicio de sustitución en el caso concreto y, sobre todo, el análisis de la premisa que permite establecer si la norma analizada no solo constituye una afectación sino una sustitución constitucional.

A pesar de que los comunicados de prensa, tal y como lo han dicho la Corte Constitucional¹ y el Consejo de Estado², no generan la producción de efectos jurídicos de la decisión pues tienen un propósito eminentemente informativo, el impacto del sentido de la decisión sobre los procedimientos legislativos en el Congreso de la República ya es evidente. No solo ello; el impacto sobre las garantías de cumplimiento del Acuerdo Final, así como la confianza entre las partes hacen que se cree un escenario aún más complejo al que se presenta en esta etapa del proceso de paz.

Si bien la Corte dice en su comunicado que con su decisión no desconoce el espíritu de los literales “h” y “j”, y su propósito de permitir la implementación oportuna del Acuerdo Final suscrito por el presidente, podría olvidar que la etapa de implementación de un Acuerdo de Paz es tal vez la más compleja de las existentes en un proceso de este tipo y que todos debemos estar a la altura de dicha situación. No quiere decir ello que no debe adoptar decisiones soportadas, como todos esperamos, sino que al efectuar sus análisis les conceda un papel trascendental a los esfuerzos por construir condiciones para hacer efectivo el derecho a la paz y cimentar una cultura que permita la convivencia y la no repetición.

Al analizar experiencias comparadas, como los procesos de paz en Angola, India, Bosnia, El Salvador e Irlanda del Norte, es habitual encontrar que se justifican los ajustes a los procedimientos legislativos con el fin de implementar de manera urgente lo acordado para no ponerlo en riesgo. En esa medida, la Corte podría elaborar análisis que permitan diferenciar la transición en la que nos encontramos de situaciones ordinarias o de excepción, y en función

¹ Entre otros, autos 12 de 2007, 283 de 2009, 201 de 2013 y 521 de 2016.

² Expediente 11001031500020150316200. Sentencia de 4 de febrero de 2016.

de ello, por ejemplo, repasar el alcance y contenido del criterio de estricta necesidad en la revisión de decretos con fuerza de ley expedidos para implementar el acuerdo, los cuales sin duda deben cumplir con los límites de competencia material y temporal, y con la conexidad y coherencia con el acuerdo.

Igualmente, es importante profundizar sobre lo que estamos aprendiendo en Colombia con este proceso de implementación del Acuerdo de Paz que se propone hacer realidad los compromisos asumidos por el presidente, de acuerdo con las facultades constitucionales y legales que le han sido asignadas, y que exigen al Estado en su conjunto, a través de normas que deben hacer efectivo el *pacta sunt servanda* que, si bien constituye un principio de seguridad, de justicia y de moral internacional, podría ser utilizado bajo igual alcance para garantizar nuestros compromisos internos por la paz, la cual es un fin primordial del Estado. Sobre estos dos aspectos la Corte hace cerca de dos meses expidió una sentencia donde resalta su comprensión constitucional y reitera “que la paz es un presupuesto democrático, libre y abierto y constituye una condición fundamental para el goce efectivo de los derechos fundamentales; por lo tanto, ocupa un lugar central en la Carta Política”³.

Con la decisión adoptada por la Corte, se le puso un límite de velocidad a la vía rápida construida para la aprobación de leyes y modificaciones constitucionales para la implementación del acuerdo final, generando dificultades en la aprobación de normas en contextos políticos preelectorales complejos y permitiéndoles a quienes quieren volver trizas el acuerdo hacer gala de las argucias que le son habituales para intentar que la implementación no avance lo suficiente, porque saben que, si ello sucede, sería irreversible.

Es necesario en todo caso que la Corte en su sentencia declare que el procedimiento legislativo especial tiene evidentemente un límite material de competencia, el Acuerdo Final, y que en virtud de ello solo puede utilizarse dicha vía con vehículos que sean respetuosos de su contenido o deberán ser expulsados del ordenamiento jurídico.

Estamos recorriendo un camino sin precedentes en nuestro país, implementando uno de los Acuerdos de Paz más ambiciosos del mundo con la guerrilla más vieja de este, lo que hace difícil pensar que las vías encontradas para garantizar su cumplimiento y, en esa medida, el beneficio conjunto de tener un conflicto armado menos, puedan ser limitadas, restringidas o reducidas, pero este es un efecto propio de la deliberación que debe existir en un estado democrático. Como dijo Machado: “Caminante son tus huellas el camino y nada más; caminante, no hay camino se hace camino al andar”.

Si bien la decisión adoptada, como se mencionó, genera efectos distintos sobre el proceso de implementación del acuerdo final, y puede no ser la única que pueda dificultar los avances que se logran a través del uso de las competencias asignadas por el Congreso para tal efecto, es importante tener en cuenta que la vía sigue construida y permite el tránsito, aunque no tan rápido, y hay que seguir avanzando pues, continuando con Machado, “al andar se hace el camino, y al volver la vista atrás se ve la senda que nunca se ha de volver a pisar”; y esto es lo que esperamos todos: que nunca más volvamos a pisar los escenarios de la confrontación y la guerra.

³ Sentencia C-214 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

DECRETOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO AGRARIO DEL ACUERDO DE PAZ

DARÍO FAJARDO M.

LAURA MÉNDEZ

GRUPO ASESOR CSIVI-FARC

Los Decretos Ley que dan curso a la Implementación del Acuerdo Final de paz están referidos al Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, Adecuación de Tierras, Vivienda Rural, Electrificación, Pago de Servicios Ambientales, Uso y Ocupación de Tierras en áreas protegidas, (ocupación en parques), Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito/Penalización y Educación, temas que involucran igualmente a las comunidades indígenas, negras, raizales y rom..

Es este un tema particularmente sensible del Acuerdo. Su implementación está sustentada en los procedimientos para asegurar el acceso a tierras, el Fondo de Tierras y la formalización de su tenencia. En último lugar el gobierno presentó su proyecto de ley sobre “Ordenamiento Social de la Propiedad Rural” (OSPR), versión con modificaciones del “Estatuto de desarrollo rural” el cual se pretendió expedir durante los gobiernos de Álvaro Uribe y la primera administración de Juan Manuel Santos y fue aprobado parcialmente con la expedición de la Ley 1776 de 2016, mediante la cual se crearon las zonas de interés para el desarrollo rural, ZIDRES.

El proyecto OSPR fue sometido al estudio del grupo de expertos establecido en el punto 1 del Acuerdo, a la crítica de las organizaciones campesinas y defensoras de derechos humanos, gremios de grandes empresarios del sector agropecuario y al análisis de la comisión técnica CSIVI-FARC. Las críticas formuladas pretendieron ser recogidas en el rediseño de la propuesta por parte del gobierno con el cual se atendieron algunas de las observaciones, así como exigencias de la Corte Constitucional, la cual, en varios pronunciamientos demandó que los decretos de trámite rápido (“fast track”) deberían cumplir varios requisitos de validez constitucional (conexidad objetiva, pertinencia y respuesta a urgencia).

Frente al proyecto OSPR el grupo de expertos manifestó que no respondía a lo establecido en el Acuerdo y rechazó la propuesta de derogar la ley 160 de 1994, en la cual se sustenta buena parte de la implementación de lo pactado en cuanto a la RRI. Adicionalmente, el grupo técnico CSIVI-FARC expresó su desacuerdo con respecto a los sujetos beneficiarios de acceso y formalización de tierras, pues si por principio constitucional no puede haber exclusiones, el gobierno acogía dentro de los mismos a sectores pudientes que ya ostentan derechos sobre la tierra y cuentan con instrumentos jurídicos claros para tal efecto. No obstante, introducirlos reduciría la disponibilidad de superficie con la que se habría de beneficiar a los campesinos carentes de ellas o con muy pocas de ellas (Fondo de tierras), que los sectores pudientes tendrían la posibilidad de adquirir en el mercado. Otros temas de discordancia con el proyecto de decreto fueron el débil reconocimiento de la participación de las comunidades y la ausencia de perspectiva ambiental.

En cuanto a la participación, la perspectiva política del gobierno la ha reducido e invisibilizado de manera sistemática y, a pesar de que los delegados del gobierno aceptaron la inclusión de instancias y mecanismos de participación en los textos de los decretos (Acceso a tierras, Sustitución de cultivos, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) fue minimizada o eliminada. Luego de reiniciarse la discusión de la problemática del acceso a las tierras, la formalización de la tenencia y el Fondo de Tierras se abordaron los temas excluidos y se inició un proceso de análisis sobre zonas de reserva campesina, derechos de uso y participación comunitaria. Se buscó establecer compromisos por parte del Ministerio de Agricultura para el cumplimiento del Decreto 1777 de 1996, se estableció la pertinencia de excluir del decreto los derechos de uso para tramitarlos por ley en el Congreso de la República a partir de un mayor debate nacional, la inclusión de medidas de acceso a derechos de uso para campesinos y se precisó la participación comunitaria en el proceso.

El cierre de las discusiones concluyó con el acuerdo entre las partes técnicas, plasmado en Acta del 24 de mayo, la cual habría de ser recogida en el decreto a ser emitido por la Presidencia. No obstante, una primera lectura evidencia diferencias entre este acuerdo y el decreto expedido, algunas de las cuales son comentadas a continuación.

En primer lugar, la reiteración de la protección a la propiedad privada, de base constitucional y nunca cuestionada. En segundo lugar, e igualmente merecedor de las mismas consideraciones, la reiteración de la sujeción a la regla fiscal. En tercer lugar, con respecto al Fondo de Tierras (artículo 18), el establecimiento de fuentes de recursos que parten del pago de servicios de administración y empréstitos, lo cual sugiere un rol distinto en la ANT que busca incorporarse a partir de la implementación normativa de la RRI, sin que ello sugiera necesariamente una relación de conexidad con el Acuerdo Final.

En materia de subsidios y crédito, se evidencian previsiones encaminadas a facilitar su entrega a partir de las condiciones especiales de los sujetos, pero no se dicen disposiciones que establezcan claramente las reglas de los procesos de adjudicación de subsidios y créditos.

En relación con el procedimiento único para implementar los planes de ordenamiento social de la propiedad, que buscan declarar, constituir o extinguir derechos sobre la tierra a partir del barrojo predial que se implementará en las zonas priorizadas bajo los criterios del Acuerdo Final (artículo 40), es necesario señalar que, si bien amplía las posibilidades de implementación a partir de lo local, pues su esfera es territorial, este procedimiento, que buscaba simplificar los procesos agrarios, termina por generar una mixtura administrativa-judicial.

En efecto, se pondera la judicialización de las decisiones referidas a los derechos sobre la tierra con el fin de redoblar la protección de los derechos de propiedad constituidos, pero a riesgo de debilitar los procesos que buscan hacer cumplir la función social y ecológica de la propiedad y que en esencia buscan extinguir los derechos sobre tierras que no han están cumpliendo con estas cargas propias del Estado Social de Derecho. Si bien se pretende que estas ingresen al fondo de la RRI para ser adjudicado a los beneficiarios del Acuerdo Final, bajo la premura de la constitución del mismo la norma no asignó la competencia judicial en razón a la inexistencia de la jurisdicción agraria pero tampoco se estableció una competencia transitoria para estos efectos.

Aunado a lo anterior, el procedimiento único fue regulado ampliamente en sus aspectos procedimentales; sin embargo, la premura de las discusiones y los cambios introducidos en él a última hora dejan entrever un procedimiento en exceso confuso y contradictorio, que aleja la norma de la compresión y apropiación de los beneficiarios de la política.

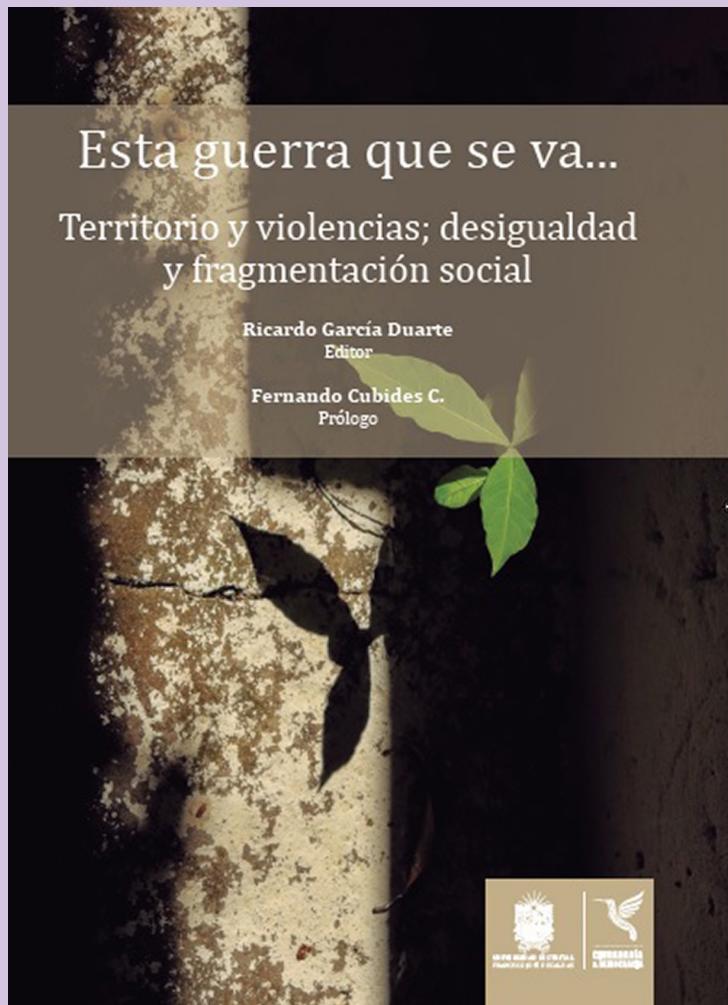
Para finalizar, es preciso señalar que el texto final del decreto no fue examinado conjuntamente con la CSIVI con anterioridad a su expedición y en tal sentido se desconocen sus facultades y obligaciones de hacer seguimiento de conexidad y materialización del Acuerdo Final en materia normativa.

Publicaciones Foro



Las publicaciones de la Fundación Foro Nacional por Colombia son diseñadas y producidas para fomentar el debate público sobre los grandes temas del país y de sus regiones, así como para brindar herramientas a las organizaciones, movimientos sociales, entidades públicas y privadas que les permitan hacer un aporte al fortalecimiento de la democracia en Colombia.

Consúltelas en www.foronacional.org



Esta guerra que se va..., aunque a menudo, como los visitantes fatigados, no quiera irse del todo, proporciona el ritmo, la nota y el tono de los ciclos que se repiten en la historia de Colombia entre la guerra y la paz, entre la violencia y la convivencia, como el muy prolongado y tortuoso ciclo que se abrió con la toma de Marquetalia y la reanudación de las guerrillas comunistas, las que por cierto se tropezaron en el camino con otros actores violentos, como los narcos y los parás, en un cruce perverso de conflictos, en el que cada actor imponía al otro el calificativo de enemigo; pero bajo el cual se ocultaba una trama de estrategias para el despojo de territorios, el desplazamiento de comunidades, la usurpación de riquezas y la afirmación de identidades en la ilegalidad. Este libro ofrece una mirada integral y original en la explicación de unos conflictos armados que han sido expresión de la disputa por los recursos en medio de un orden que, garantizando la estabilidad política, ha dado lugar a una expansión territorial desordenada y a un crecimiento económico en medio de la fragmentación social.

Ricardo García Duarte, editor del libro, es politólogo egresado de SciencesPo-París y abogado de la Universidad Nacional de Colombia. Ha consagrado su esfuerzo intelectual a la comprensión del conflicto armado, tema sobre el que ha escrito numerosos ensayos y promovido iniciativas académicas y periodísticas, como la revista *Foro y Razón Pública*. Así mismo, ha publicado profusos análisis sobre los partidos, el régimen político y el orden internacional. Ha sido catedrático en varias universidades del país, fue Rector de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, y en la actualidad se desempeña como Director del Instituto de Paz (IPAZUD) y de la revista científica *Ciudad Paz-ando*.