

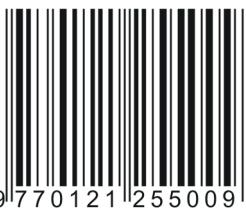
# Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia  
Bogotá, D.C. Colombia. Edición 93 Noviembre de 2017

## Los entornos de la paz



ISSN 0121-2559



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](mailto:info@foro.org.co)

Teléfono: +57-2822550

Página web: [www.foronacional.org](http://www.foronacional.org)

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

Publicado con el apoyo de:



FORD  
FOUNDATION

# Revista Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

No. 93 \$ 23.000 Noviembre 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 Montañá, 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

Colombia y La Paz en la encrucijada

2

## El entorno nacional

Gobernabilidades híbridas, institucionalidad democrática y paz territorial

*Fernán E. González*

6

¡Lo pactado obliga!

*Juan Carlos Ospina*

19

Los claros oscuros de la implementación del acuerdo final

*Olga Amparo Sánchez Gómez*

24

Protestas y paz en Colombia

*Mauricio Archila*

31

¿Cómo va el punto 4 del acuerdo de paz?

Drogas y desarrollo: desafío mayor

*Pedro José Arenas García*

36

Marimba, socola y plátano: Repertorios con lo mejor del afropacífico

*Jaime Arocha*

47

## El entorno internacional

El incierto futuro de la democracia... y del Mundo

*Luis Alberto Restrepo M.*

61

Grandes desafíos en América Latina

*Socorro Ramírez*

75

# EDITORIAL

## **COLOMBIA Y LA PAZ EN LA ENCRUCIJADA**

**L**os años preelectorales suelen ser complejos para los gobiernos. Desgastados por el ejercicio gubernamental y ad portas del fin del mandato, sus márgenes de maniobra son limitados. Las lealtades, virtudes escasas en la política, se volatilizan y las herramientas para lograrlas se debilitan, máxime si el gobierno, más allá de sus aciertos, no goza de popularidad. Ante las urgencias electorales la ética política adquiere, en muchos casos, la consistencia de la plastilina. El que la aprobación de algunos de los instrumentos legales sustanciales para el desarrollo y aplicación de los acuerdos de

La Habana coincida con la coyuntura preelectoral ha sido desafortunado. Mucho más en un ambiente de tan fuerte polarización y con una oposición cuyos sectores más fuertes conocen la eficacia del principio del “todo vale” en la política. A estas complejidades se le suman, en la coyuntura actual, otras derivadas de la inconformidad social y del nuevo contexto derivado del fin de la guerra.

Sacar adelante la plataforma legislativa para la paz, al amparo del procedimiento legislativo especial, en el tiempo de vigencia que le queda, no será fácil para el gobierno y las fuerzas políticas comprometidas con los acuerdos de paz. Las dificultades que han acompañado el trámite del proyecto de Ley Estatutaria sobre la Jurisdicción Especial de Paz (JEP), pilar fundamentales de la estructura del acuerdo de paz, alerta sobre los riesgos que acechan el cumplimiento de lo convenido en La

Habana. La decisión de la Corte Constitucional de habilitar a los congresistas para introducir modificaciones siempre que no alteren la esencia de lo acordado, y las observaciones formuladas por la Fiscalía configuran un tejido institucional que reduce la “velocidad” del procedimiento legislativo. El juego de intereses y poderes en torno a este proyecto, como quiera que contempla que la competencia del Tribunal para juzgar crímenes es universal y no se circumscribe a los integrantes del grupo insurgente, sino que es aplicable también a miembros de la fuerza pública, funcionarios estatales y particulares

que hubieren incurrido en comportamientos criminales asociados al conflicto armado interno, es, probablemente, la fuente de las más fuertes resistencias a su aprobación.

*“Las dificultades que han acompañado el trámite del proyecto de Ley Estatutaria sobre la Jurisdicción Especial de Paz (JEP), pilar fundamentales de la estructura del acuerdo de paz, alerta sobre los riesgos que acechan el cumplimiento de lo convenido en La Habana”.*

La oposición está utilizando como botín electoral la plataforma legislativa para la paz; se sirve de los debates de los proyectos para manipular sentimientos y mantener vivos los miedos que tan buenos resultados le dieron en el proceso de refrendación de los acuerdos en octubre del 2016. El reconocimiento de la personería jurídica por parte del Consejo Nacional Electoral a la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), partido político nacido del acuerdo de La Habana, y el anuncio que ésta hiciera, en ejercicio de sus derechos, de los nombres que encabezarán sus listas para el Congreso así como de su decisión de participar en el debate electoral presidencial con la candidatura de quien fuera el

---

último de los comandantes de las FARC-EP, no solamente es utilizado para revivir la inminente amenaza de la toma del Estado por el fantasma castrochavista, esta vez por vía electoral, sino que muy seguramente servirá para entablar aún más la aprobación de la ley reglamentaria de la JEP y de las circunscripciones especiales de paz en las zonas de conflicto, convenidas como instrumento para garantizar, transitoriamente, la representación parlamentaria de las organizaciones sociales y de las víctimas con diecisésis curules.

Los opositores al gobierno han hecho de la crítica al acuerdo de La Habana herramienta central de su estrategia electoral, aún a riesgo de hacer fracasar su aplicación con todas las implicaciones negativas que tendría y el riesgo de alimentar nuevas modalidades de violencia. Sacrificar el interés público en el altar de los intereses privados y partidistas ha sido una de las constantes en el ejercicio de la política por parte de ciertos sectores refractarios a ceder la más mínima parte de sus privilegios para la democratización y modernización del país.

Desde luego la complejidad del contexto no se agota en los procedimientos legislativos y las urgencias electorales. No solamente hay un gobierno desgastado, a pesar de haber logrado el acuerdo político más importante de las últimas décadas que hizo posible el fin de la guerra con las FARC-EP y de avanzar en las negociaciones con el ELN, en el propósito de lograr lo que se ha dado en llamar la paz completa; hay un Estado cuya legitimidad está erosionada, entre otros motivos, por múltiples expresiones de corrupción.

La legitimidad del Congreso de la República ha sido afectada en las dos últimas décadas por los

comprobados vínculos de un apreciable número de sus integrantes con el narcoparamilitarismo. Si bien el momento más crítico por la magnitud del fenómeno y su incidencia en el ejercicio de la función pública se produjo en la legislatura del 2002-2006, con cerca del 30% de los congresistas investigados y/o procesados por la Fiscalía y la Corte, el fenómeno persiste como lo han puesto de presente investigaciones judiciales y académicas y lo han advertido la Misión de Observación Electoral (MOE) y otras organizaciones. La precaria legitimidad se ha visto agravada por el develamiento reciente de las prácticas corruptas de algunos de los más fuertes electores que han puesto de presente, una vez más, rasgos perversos del ejercicio de la política y, en particular, de la electoral, en el país, así como modalidades de control político ejercido mediante el recurso a la ilegalidad entre

parlamentarios y gobernantes, especialmente en los niveles departamentales y municipales, aunque no exclusivamente.

*“La precaria legitimidad se ha visto agravada por el develamiento reciente de las prácticas corruptas de algunos de los más fuertes electores que han puesto de presente, una vez más, rasgos perversos del ejercicio de la política”.*

Otro de los pilares básicos de la institucionalidad democrática, el sistema de Justicia, atraviesa por una profunda crisis que afecta su legitimidad, como consecuencia de la existencia de una red de comercio de procesos y sentencias que compromete a varios magistrados de la Corte Suprema, entre ellos algunos que se han desempeñado como presidentes de la misma. Llama la atención que algunos de los procesos objeto de ese comercio ilegal, utilizado para amparar con un manto de impunidad comportamientos criminales, tengan que ver con relaciones entre políticos y narcoparamilitares, gobernantes y legisladores que llegaron al Congreso, ministerios, gobernaciones y alcaldías entre el 2002 y el 2010, y que algunos de los magistrados sindicados hayan llegado a la corporación precisamente en las renovaciones que se produjeron también en esos años. La

---

Fiscalía General de la Nación también fue afectada por esta red de comercio de la justicia como quiera que el Fiscal Anticorrupción, que fuere nombrado como tal por el actual Fiscal General, era uno de los funcionarios que la lideraba desde esa institución. No se sabe hasta dónde redes de comercio de la justicia, como las señaladas, y otras formas de ilegalidad inciden en el sistema de justicia, pero sería ingenuo pensar que se trata de un fenómeno excepcional.

Sería irresponsable incurrir en generalizaciones en esta materia. Así como asistimos a esta erosión de legitimidad institucional de estos pilares del ordenamiento democrático, hay que señalar que estas instituciones también tienen la fortaleza que ha permitido sacar a la luz esos y otros comportamientos criminales, incluso reconocer las mutaciones institucionales perversas que en ellas se han dado. Son muchos los congresistas, jueces, fiscales y funcionarios gubernamentales en todos los niveles que con sus comportamientos ajustados a la ética pública y su compromiso con la democracia han incidido positivamente en el funcionamiento de la institucionalidad estatal. Por supuesto queda abierta la pregunta de hasta dónde sectores de la institucionalidad han experimentado metamorfosis que pueden haberlos convertido en empresas criminales, como ocurrió en el pasado inmediato con el DAS, la DNE y otras instituciones.

En medio de esta crisis de la institucionalidad, del des prestigio de los partidos políticos y del debilitamiento de su función de agrupar y representar intereses de los asociados, asistimos a un ascenso de las luchas sociales. Regiones y sectores sociales, entre esas algunos de los

*“Regiones y sectores sociales, entre esas algunos de los tradicionalmente excluidos, se han movilizado exigiendo cambios en las políticas públicas y en el modelo de desarrollo económico y social que se ha establecido desde finales del siglo XX”*

tradicionalmente excluidos, se han movilizado exigiendo cambios en las políticas públicas y en el modelo de desarrollo económico y social que se ha establecido desde finales del siglo XX y cuyos efectos en materia de reproducción ampliada de la inequidad y los desequilibrios regionales, exclusión, degradación ambiental y desconocimiento de derechos fundamentales a la salud, la educación, el trabajo digno, entre otros, están a la vista. Podemos decir que esas regiones y sectores son expresión de una parte de la Colombia profunda, excluida, discriminada, cuyos territorios han sido saqueados por economías legales e ilegales, sus poblaciones

golpeadas por la violencia de la pobreza, de la inequidad, de la guerra y de la particular forma como el Estado se ha hecho presente contribuyendo a generar tal estado de cosas. El paro de Buenaventura y las movilizaciones en el Chocó en el primer semestre del año, las reiteradas Mingas de los pueblos indígenas en el Norte del Cauca, en algunos de los departamentos del centro, en la Sierra Nevada, entre otras regiones, aunque responden a demandas y condiciones específicas, comparten elementos comunes como la exigencia del cumplimiento de los acuerdos suscritos con los gobiernos y que sirvieron en su momento para poner fin a sus protestas, y la aplicación de políticas coherentes con la definición el Estado Social de Derecho consagrado por la Constitución de 1991.

La Minga Nacional de los pueblos indígenas exige el cumplimiento de los acuerdos que en 1999 comprometieron la entrega de tierras, programas de salud y educación, programas concertados de sustitución de cultivos con destinación ilícita y respeto de la diversidad cultural y del derecho a la protesta pacífica. En un contexto de fin de la guerra, ha predominado

---

la respuesta estatal a través del ESMAD, cuando lo que se requiere son comisiones de diálogo al más alto nivel y con capacidad decisoria.

Los campesinos y sus Dignidades reclaman el cumplimiento de los acuerdos en virtud del cual levantaron el paro en el 2013, que, entre otras cosas, se orienta a paliar los efectos negativos de la apertura económica y los tratados de libre comercio sobre la economía de los campesinos. En el Catatumbo y en otras regiones demandan que se haga realidad el compromiso de acordar con las comunidades los programas de sustitución de los cultivos ilícitos, tal como lo han exigido y, en algunos casos, acordado desde años atrás con el gobierno. Hoy esta exigencia se ampara también en lo convenido en los acuerdos de paz.

Pero el gobierno ha recurrido a la erradicación forzosa en algunas regiones, como en el Catatumbo y el Guaviare, aplicando una política de guerra contra las comunidades. Todo parece indicar que se trata de una política de respuesta al incremento reciente de cultivos con destinación ilícita que no consulta las particularidades regionales y, más bien, cede a las presiones del gobierno de los Estados Unidos en materia de resultados de erradicación.

Entre tanto, avanza sin que se adopten por parte del gobierno medidas eficaces, el asesinato de líderes sociales y defensores de derechos humanos. Un reciente informe del consorcio INDEPAZ, CINEP, CCJ y el IEPRI revela el incremento de los asesinatos de líderes sociales en los dos últimos años y hace una radiografía de la población victimizada: “Las víctimas, por su parte, continúan siendo principalmente dignatarios y miembros de Juntas de Acción Comunal, miembros de movimientos políticos –principalmente de Marcha Patriótica–, de organizaciones afros e indígenas –como Afrodes, cabildos, resguardos y consejos

comunitarios–, líderes de organizaciones campesinas, sindicalistas, defensores del medio ambiente, abogados defensores de derechos humanos, activistas defensores de víctimas, activistas LGBTI y reclamantes de tierras.”<sup>1</sup> Los departamentos más afectados son Cauca, Valle del Cauca, Antioquia, Nariño, Córdoba, Cesar y Chocó, en los que además están presentes los grupos narcoparamilitares en su heterogeneidad, ahora denominados Grupos Armados Organizados, y operan algunas de las disidencias de las FARC-EP. Son territorios en los que el Estado no ha llenado el vacío dejado por la salida de los grupos insurgentes y hoy es territorio disputado por paramilitares u otras organizaciones.

*“el gobierno ha recurrido a la erradicación forzosa en algunas regiones, como en el Catatumbo y el Guaviare, aplicando una política de guerra contra las comunidades”*

El complejo contexto analizado revela falencias de nuestra democracia y del Estado, la gravedad de los conflictos sociales y la necesidad de responder mediante políticas democráticas a las demandas de las comunidades; la urgencia de abocar con decisión un trabajo de reformas del Estado para remover las redes de poder ilegales que han logrado arraigarse en sectores de la institucionalidad; la inaplazable necesidad de revisar a fondo el modelo de desarrollo económico social, así como la magnitud de los retos que los sectores democráticos afrontamos para avanzar en la construcción de paz y democracia.

---

<sup>1</sup> Panorama de violaciones al derecho a la vida, libertad e integridad de líderes sociales y defensores de derechos humanos en 2016 y primer semestre de 2017, Resumen Ejecutivo, Indepaz, Cinep, CCJ, Iepri, disponible en file:///C:/Users/USUARIO/Google%20Drive/PANOR%20VIOLAC%20DER%20VIDA,%20LIB%20E%20INTEGR%20LIDERES%20SOCIALES,%20INDEPAZ%20Y%20OTROS%202017.pdf, consultado el 2 de noviembre de 2017

---

# **GOBERNABILIDADES HÍBRIDAS, INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA Y PAZ TERRITORIAL<sup>1</sup>**

FERNÁN E. GONZÁLEZ

INVESTIGADOR

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR  
(CINEP)

**L**a reciente entrega de armas por parte de las FARC y su expresa voluntad de convertirse en un partido político democrático sientan las bases para la transición del país hacia un nuevo escenario político. En este momento de transición, se ha producido un consenso casi generalizado sobre la necesidad de construir la paz desde las regiones, subregiones, localidades y sublocalidades, para así responder de manera diferenciada a problemas y situaciones diferentes. Este consenso ha sido presentado de manera reiterada por Sergio Jaramillo, ex Comisionado de Paz, bajo el concepto de paz territorial, que implica la necesidad de construir una institucionalidad, concretada en el establecimiento conjunto de normas y prácticas que regulen la vida pública (Jaramillo, 2014).

Sin embargo, no existe un común entendimiento del significado de esa paz territorial: ¿sería llevar la lógica tecnocrática del Estado central a las regiones? o ¿profundizar la descentralización consagrada en la Constitución de 1991 al incrementar la autonomía de los poderes regionales y locales, que para algunos equivaldría a fortalecer el clientelismo en esos niveles? o ¿fortalecer la autonomía de las organizaciones de la denominada sociedad civil de las localidades y regiones, para evitar la intervención de las autoridades y los poderes informales existentes de hecho en localidades y regiones, que son descalificados como esencialmente corruptos? o ¿repensar la manera tradicional como han interactuado los niveles nacionales, regionales, subregionales, locales y sublocales del poder realmente existente?

Para responder a esta serie de interrogantes, el presente artículo retoma la categoría de presencia diferenciada del Estado en el espacio y el tiempo, acuñada por las investigaciones previas del CINEP y de los grupos de ODECIFI<sup>2</sup>, con el objetivo de evidenciar la heterogénea manera como las instituciones estatales funcionan según las particularidades de las regiones y localidades. Y, consiguientemente, retoma la propuesta de los análisis de Stathis Kalyvas (Kalyvas, 2006, 2010) sobre la necesidad de combinar tensiones estructurales del orden nacional con micromotivaciones del orden local y regional para comprender la dinámica de las guerras civiles.

Así, la combinación de nuestros enfoques con los de Kalyvas, que insisten en la necesidad de prestar atención a las micro motivaciones de los conflictos, hace evidente que la concreción de la idea de paz territorial tendría que partir de dos supuestos: en primer lugar, la necesidad de una aproximación diferenciada, desagregada, despolarizada y desideologizada de la realidad de municipios, veredas, regiones y subregiones afectadas por el conflicto armado, para responder a algo obvio: *la diversidad de situaciones obliga a buscar diferentes soluciones*. Y, en segundo lugar, el hecho de que la precariedad o ausencia de las instituciones estatales no significa necesariamente *ausencia de orden y regulación social*, porque la existencia de órdenes regulatorios de la sociedad o comunidad pueden suplir esa carencia.

<sup>1</sup> El presente artículo representa una reelaboración del publicado en la revista Controversia, # 206, de junio de 2016, dedicado al tema Territorios y construcción de paz, con el título “Gobernabilidades híbridas o gobernanza institucionalizada en Colombia, Elementos para pensar la paz territorial en un escenario de transición”.

<sup>2</sup> ODECIFI es la sigla del Observatorio Colombiano para el desarrollo integral, la convivencia ciudadana y el fortalecimiento institucional de regiones afectadas por el conflicto armado, que fue seleccionado por COLCIENCIAS como centro de excelencia en ciencias sociales para el período 1999-2014.



### **Los órdenes regulatorios de las localidades y sublocalidades**

Esta idea de la no equivalencia de la precariedad o ausencia del Estado con ausencia de regulación social aparece ya en los análisis de Paul Oquist (Oquist, 1978) sobre la Violencia de los años cincuenta, cuando mostraba cómo los poderes locales de orden clientelista en la Costa Caribe o en la población de Aguadas mantuvieron a sus regiones y localidades casi inmunes a la violencia. Por su parte, María Teresa Uribe (2001) caracterizó como “territorialidades bélicas” a las zonas donde se configuraban órdenes sociales que disputaban la soberanía del Estado, que quedaba “en vilo”, según sus palabras. Por su parte, Daniel Pécaut (2001) se refiere de manera más compleja al concepto de precariedad del Estado como la dificultad de la sociedad colombiana de tramitar sus tensiones por medio de la regulación estatal. Y Mary Roldán (1989,1992), muestra, en el caso de la violencia en Antioquia, la relativa autonomía de formas organizativas locales y su capacidad de impedir la imposición violenta de autoridades designadas por el gobierno departamental, al lado de la alta concentración de los hechos violentos en las zonas periféricas del departamento.

Esos órdenes regulatorios hacen evidente la existencia de un importante potencial democratizador, que desmiente la opinión generalizada de que el conflicto armado y el déficit estatal destruyen el capital social (Bauer, Blattman, Chytilova, Henrich, Miguel, Mitts, 2016). Pero, esos órdenes no son homogéneos sino que pueden ser protoestatales, paraestatales o contraestatales según el caso; algunos de ellos pueden ser bastante autónomos tanto frente a las autoridades locales como al control de la guerrilla, al lado de otros, bastante menos autónomos, mientras que otros pueden asumir posiciones diferentes frente a unos u otros, según el momento o las circunstancias.

Esas diferentes situaciones, como ha señalado repetidamente Ana María Arjona (2008 y 2014), varían desde la coerción hasta la resistencia, pasando por la adhesión, cooptación, coerción, sumisión, alianza, resiliencia o negociación, según la fortaleza o debilidad de la cohesión y de las instituciones comunales. Además, esas actitudes no son estáticas ni inmutables, sino que se van modificando a lo largo del tiempo según las cambiantes coyunturas, al tiempo que van construyendo instituciones informales que concretan órdenes regulatorios de las comunidades-.

### **La heterogeneidad regional de la violencia**

La existencia de estos órdenes regulatorios de las comunidades y su incipiente grado de institucionalización, que expresan una compleja y desigual interacción con los actores armados ilegales, se ha visto ampliamente



confirmada por los resultados de las investigaciones del CINEP y ODECIFI. Una de las ideas centrales del acumulado de esos estudios parte de mostrar cómo la Violencia nunca afectó de manera homogénea y simultánea la totalidad del territorio y de la población de Colombia, sino de *modo diferenciado en el espacio y el tiempo*, según las condiciones previas de las regiones: las modalidades y temporalidades de la ocupación, organización y configuración sociales de sus territorios, el momento y la manera de su interrelación con el conjunto de la vida económica y política de la Nación.

De esa heterogeneidad regional se sigue, consiguientemente, que la manera y el momento de interacción entre las regiones y el conjunto de la nación hacen que la presencia reguladora de las instituciones estatales sea igualmente diferenciada según las particularidades de regiones, subregiones, localidades y sublocalidades y los momentos en que esas regiones se articulaban económica y políticamente al conjunto de la nación (González, Bolívar y Vásquez, 2003).

Así, había contextos regionales que resultaban favorables al nacimiento y la expansión de las FARC, como las regiones de colonización campesina periférica o las regiones en rápido pero desigual crecimiento, mientras que otras se mostraban más proclives al surgimiento y expansión de los grupos paramilitares, como eran las regiones vinculadas económicamente a las haciendas latifundistas, con mayor jerarquización social y económica, que se articulaban a la vida política nacional por medio de las redes de los gamonales tradicionales y sus respectivas clientelas.

Estos contrastes explicaban, según nosotros, el desarrollo en contravía de los grupos guerrilleros y paramilitares: las guerrillas nacían en las regiones periféricas para expandirse de ahí hacia las regiones más integradas mientras que los paramilitares surgían en zonas relativamente más integradas para expandirse de ahí hacia zonas periféricas. Esas diferentes situaciones regionales y la expansión en contravía de los actores armados ilegales hacían evidente que los conflictos armados estaban relacionados con los procesos de integración y territorial que conllevaba la formación del Estado, cuyas relaciones con las regiones no eran homogéneas sino diferenciadas en el espacio y el tiempo, tal como ocurría con los hechos violentos (González, Bolívar y Vásquez, 2003).

Esta primera aproximación se hizo luego más compleja con la configuración de ODECIFI, ya que la alianza con otros grupos de investigación, de distintas regiones y disciplinas, nos hicieron capaces de realizar una visión comparada de regiones severamente afectadas por el conflicto armado, que contrastaba la relación de

---

los actores armados con las poblaciones de las macrorregiones del Suroccidente (Vásquez, Vargas, y Restrepo, 2011) y Nororiente del país (Gutiérrez, 2012), las regiones de Córdoba (Aponte, 2014), Sucre y Putumayo y las subregiones del Oriente y Urabá en Antioquia (García & Aramburo, 2011).

Estos contrastes permitieron distinguir las diferentes situaciones de las regiones en los diferentes momentos del conflicto: el fundacional, el expansivo y el del repliegue de los grupos guerrilleros. Ese mapa contrastado se enmarcaba luego en una visión de conjunto de la vida política (González, F. 2014) y algunos aspectos de la vida económica (González J.I y otros, 2014) para contextualizar esos desarrollos regionales en una interpretación de largo plazo de la historia colombiana, basada en la interacción continua y cambiante de varias escalas y polos de poder: la nación, las regiones y subregiones.

Esas comparaciones nos fueron llevando a la necesidad de una mirada más dinámica de esas situaciones regionales y subregionales, que tienden a verse como estáticas, para analizar dónde y cuándo tienen éxito los diferentes grupos armados (FARC, EPL, ELN y AUC) y explicar por qué, por ejemplo, la decisión y planeación sistemática de Carlos Castaño para expandirse hacia el Magdalena Medio y conquistar militarmente a Barrancabermeja logra su cometido (García, 2006), mientras que sus intentos de penetrar en El Caguán fracasan estruendosamente (Vásquez, 2015).

En el caso del departamento de Córdoba, se hace evidente que los paramilitares logran controlar fácilmente la zona costera y las sabanas mientras que encuentran dificultades para establecerse en el sur del departamento en los límites con Antioquia y Chocó, donde se encuentran diferentes olas de colonización (Aponte, 2014). Y, en el caso contrario, son claras las dificultades de las guerrillas del ELN, las FARC y el EPL para insertarse en la zona plana de Córdoba, Sucre y Cesar, donde hay una sociedad más jerarquizada y con mayor relación con la política del centro (Aponte, 2015; Porras, 2014; Barrera, 2014), mientras el ELN logra seguir resistiendo en el sur de Bolívar, donde persisten zonas de colonización periférica (Vásquez, 2006). En el nororiente el éxito paramilitar en Cúcuta contrasta con su fracaso en el Catatumbo por razones similares (Aponte, 2012).

El énfasis de estos estudios tenía a privilegiar el análisis de las condiciones sociales de las regiones donde se insertaban los actores armados ilegales, pero prestaban menor atención a la decisión voluntaria y estratégica de los actores, basados en sus percepciones y análisis, influenciados por sus enfoques teóricos y concepciones ideológicas. Pero también se pasaba por alto el carácter dinámico de las interacciones entre actores y estructuras sociales y no prestaba suficiente atención a las transformaciones sociales, económicas y políticas que se estaban presentando tanto en las regiones como en los actores armados mismos: el modelo de inserción social de las FARC, producto de las condiciones sociales de las regiones de colonización campesina donde se originó, no encuentra la misma respuesta en regiones más integradas política y económicamente al conjunto de la nación.

Este contraste puede constatarse en los departamentos de la Costa Caribe, así se trate de una inclusión política de tipo clientelista y de estructuras sociales de corte hacendatario, a pesar de las tensiones con los grupos campesinos expulsados por la consolidación de esas haciendas. Esas diferencias hacen que las regiones intermedias entre la Costa Caribe y el mundo andino hayan sido particularmente conflictivas por el contraste entre las organizaciones sociales de sus regiones.

Por otra parte, tampoco es estática la relación de los grupos guerrilleros con la población civil: así, la necesidad de mayores recursos económicos para financiar la expansión de las FARC desde su situación periférica hacia zonas más integradas hace que los comandantes vayan adoptando medidas más depredadoras y exigentes, que sobrepasan las capacidades de pago de las poblaciones para los niveles de contribución que las poblaciones acostumbraban a pagar a los grupos a cambio de sus labores de protección y regulación social. Y esta mayor exigencia y depredación las hacia más proclives a colaborar con los grupos paramilitares o con las fuerzas estatales de seguridad.

---

Por su parte, también las comunidades rurales han modificado sus condiciones originales de sociabilidad, por el surgimiento de élites locales, que evidenciaban ya cierta jerarquización social y alguna mayor concentración de la propiedad y los ingresos, al lado de una mayor integración de sus territorios a la vida económica del país, por el aumento o mejora de las comunicaciones y otras políticas del orden nacional. La combinación de estos cambios, el mayor aumento de extorsiones y secuestros al lado de transformaciones de las comunidades, hizo insostenible la inicial relación de coexistencia y adaptación de las poblaciones rurales frente a la guerrilla y facilitaron la organización o el apoyo a los grupos paramilitares.

#### *Hacia una mirada desagregada de las organizaciones sociales*

Esas transformaciones de los contextos y de las interacciones entre actores armados y las poblaciones llevaron al equipo a emprender varios estudios de caso: el primero, financiado por la Unión Europea, buscaba explorar las diferencias regionales del problema agrario con sus posibles implicaciones para su relación con el conflicto armado (VV.AA. 2014; Machado, 2017); el segundo, apoyado por el KTF del Banco Mundial, pretendía analizar las potencialidades de las organizaciones sociales existentes en zonas afectadas por el conflicto armado (González, Castañeda, Barrera, 2016).

Además de un estudio general sobre las modalidades regionales de propiedad de la tierra (Machado 2017), estos estudios se concentraron en los casos de El Caguán, Cartagena del Chairá, La Macarena y Tumaco con el fin de contrastar diferentes procesos y situaciones que se presentan en el interior de unas regiones asociadas generalmente con el conflicto armado y el narcotráfico, pero que evidencian cómo esas relaciones se producen en diferentes momentos y con modalidades diferentes. Se buscaba así ilustrar distintas tendencias de las interacciones entre las FARC y las poblaciones civiles, para sugerir la necesidad de afrontar la diversidad de retos que pueden presentarse en la coyuntura de la aplicación de los acuerdos de La Habana.

Esta diversidad de retos responde a la existencia de diferentes modalidades de presencia e inserción de las FARC en los territorios, ya que en varias regiones del país las FARC han sido capaces de construir un orden contra-estatal en el cual la guerrilla hace parte de la construcción socio-espacial del territorio. En otras regiones la guerrilla ha disputado, con mayor o menor éxito, con el Estado y las élites locales y regionales la regulación social y política de la vida cotidiana. Finalmente, hay otras regiones en las que su accionar ha sido totalmente ajeno a la experiencia social de los pobladores y a su configuración socioespacial (Vásquez, Vargas y Restrepo, 2011).

Pero esas diferencias en la interacción de los grupos armados ilegales con las poblaciones en cuyos territorios hacen presencia son producto, en buena parte, del diferente peso de las organizaciones comunitarias de regulación social, como ilustran los trabajos de Ana María Arjona. En los casos en que existe una organización comunal fuerte, se puede presentar bastante autonomía de las comunidades frente a los actores armados, que se verían forzados a negociar con ellas (Arjona, 2008, 2014). Pero cuando son demasiado autónomas, pueden conducir al efecto contrario: llevar a una intervención de tipo predominantemente militar por medio de amenazas o asesinatos de los líderes, como en el caso del Andén Pacífico de Nariño (Rodríguez, 2016; Aponte y Benavides 2016)

Estas diferencias hacen que sean diferentes los desafíos que esos órdenes plantean a las instituciones del Estado, según sean protoestatales, paraestatales o contraestatales. En algunos casos, las organizaciones de las comunidades, como las juntas de pobladores o las juntas comunales, pueden ser consideradas protoestatales, pues suplen la regulación social que el Estado debería proveer al dirimir algunos conflictos, organizar la convivencia y coordinar actividades comunitarias como la construcción de escuelas y caminos. En algunas zonas de colonización campesina, las guerrillas acompañaron esos procesos organizativos y sirvieron de garantes coercitivos de las decisiones de las organizaciones comunales, sin que ellas fueran totalmente dependientes del actor armado.

Pero, en otras ocasiones los actores armados impusieron su control sobre las comunidades por medio de la fuerza para consolidar un orden alterno al Estado o se aliaron con poderes locales previamente existentes para

---

apuntalar por la fuerza el orden local, real o supuestamente amenazado por la insurgencia. En esos casos, se trataría de órdenes contraestatales o paraestatales, según fuera el caso.

Obviamente, la existencia de estos órdenes sociales plantea diferentes desafíos para las instituciones estatales. Esto obligaría, en primer lugar, a caracterizar de manera diferenciada la situación de las regiones, subregiones, localidades y sublocalidades según la interacción que hayan tenido o no con las instituciones estatales, el grado y momento de inserción de los grupos armados ilegales y el grado de autonomía de los poderes locales y regionales con respecto al Estado central. Y, por otra parte, caracterizar, igualmente, la naturaleza y el alcance de la cobertura de las instituciones locales del Estado en el territorio, que a veces se reduce a la cabecera municipal y las veredas de sus alrededores. Igualmente, habría que caracterizar la existencia y el grado de autonomía de las organizaciones sociales frente a los actores armados ilegales.

Además, en segundo lugar, dentro de las zonas más directamente afectadas por el conflicto armado habría que distinguir las áreas donde se presentó cierta competencia por el control del territorio entre actores armados, ilegales o no, tanto de las zonas tradicionales de refugio de los actores armados como de las zonas de su reciente implantación. Estas situaciones traen consigo diferentes relaciones con la población: en el primer caso, se presentan varias modalidades de coexistencia social mientras que, en el segundo, puede predominar el elemento coercitivo y de ocupación militar.

De ahí la necesidad de *distinguir los diversos momentos y distintos tipos de relacionamiento de los actores armados* con la población civil. Así que, más concretamente, habría que diferenciar zonas donde la inserción de los grupos guerrilleros acompaña la configuración social de los territorios, como es el caso de la colonización campesina periférica del momento fundacional de las FARC, de zonas donde la presencia de las FARC es más reciente y de carácter predominante militar, como es el caso del andén del Pacífico Nariñense. Esas diferencias aparecen claramente en las diferentes dinámicas del poblamiento en los casos seleccionados para nuestro estudio, que hacen que los legados de la violencia varíen de región a región, lo mismo que las capacidades locales para la construcción de paz.

### **La necesidad de un acercamiento diferenciado a las regiones y localidades**

Esta comparación de los procesos de poblamiento permite ilustrar el contraste, señalado en varios trabajos por Teófilo Vásquez (2015,2016), entre territorios configurados por el conflicto, territorios en disputa y territorios vinculados militarmente al conflicto por su situación estratégica. Y explica también las diferencias en las situaciones de las localidades frente al narcocultivo y la inserción en el circuito económico de la coca.

Estas diferencias hacen necesario un acercamiento diferenciado a la heterogeneidad interna de los municipios y un enfoque desideologizado que supere la mentalidad contrainsurgente y las estigmatizaciones de las comunidades según sus adhesiones políticas, supuesta o reales, para considerar las diferencias espaciales internas de las localidades, que reflejan procesos diferentes de poblamiento, configuración social y desarrollo económico. Y reconstruir la confianza entre las comunidades, de éstas respecto al Estado y de los funcionarios estatales y ellas, para aprovechar el acumulado de experiencias de resistencia y acción creativa de los civiles en contextos violentos. Muchas de ellas se expresan en las Juntas de Acción Comunal como las instancias organizativas idóneas desde las cuales se deben iniciar los eslabonamientos básicos de la construcción de paz y Estado de “abajo hacia arriba”, para fortalecer la institucionalidad local y sublocal, representada en corregimientos y veredas, como la unidad territorial básica desde la cual iniciar este tipo de ejercicios (González, Guzmán y Barrera, 2015).

Los análisis de los casos estudiados muestran la necesidad de reconocer y tener en cuenta la existencia de órdenes regulatorios no estatales, construidos por las comunidades, en algunos casos con algún grado de participación de los grupos guerrilleros o paramilitares, que varía bastante según el tipo y momento de la

---

interrelación de esos grupos con las comunidades. Así, nuestra experiencia investigativa ha evidenciado que la ausencia o precariedad de las instituciones estatales no significa ausencia de orden ni de regulación social. Pero no significa, necesariamente, que estas autoridades comunales sean instrumentos del control de los grupos armados ya que poseen grados muy diferentes de autonomía frente a los actores armados, según la situación particular de su área, el grado de cohesión social previamente existente y la fortaleza conseguida por sus instituciones informales (Arjona, 2008, 2014).

Por eso, cualquier esfuerzo de reconstrucción de la institucionalidad estatal en el nivel local debe partir del reconocimiento de los sistemas locales de autoridad, para potenciarlos o articularlos con las autoridades y poderes locales o irlos introduciendo gradualmente en un marco democrático y civilista en el caso de los órdenes construidos o dependientes de los actores armados, como los grupos guerrilleros de las FARC en nuestro caso (González, Guzmán y Barrera, 2015).

Así, según la interrelación concreta de las comunidades locales con los actores armados, habría que civilizar las interacciones de los actores armados con la población civil transformando, en las zonas militarmente controladas por ellos, su relación autoritaria en una relación democrática de respeto a las diferencias. Sin embargo, esta necesidad de democratización interna debería aplicarse también a las estructuras comunales y clientelistas, que pueden encubrir también actitudes autoritarias.

En casos de mayor autonomía de las comunidades frente a los actores armados, bastaría con integrar, articular, regular y armonizar esos órdenes locales no estatales con las administraciones y poderes existentes en las localidades, los funcionarios de las agencias del Estado central y las organizaciones sociales que existan en esos ámbitos. Lo que supondría la superación de las mutuas estigmatizaciones de unos y otros, que expresan las polarizaciones existentes, la mentalidad contrainsurgente de las fuerzas estatales de seguridad, la lectura ideologizante de las diferencias entre las comunidades, que reflejan procesos diversos de poblamiento y configuración social que deben ser tenidos en cuenta.

Por eso, la dimensión territorial de la paz responde a la necesidad de ajustar gradualmente la implementación de los puntos acordados en La Habana a las condiciones locales concretas de las comunidades. Por eso, el país debería irse preparando para aceptar la necesidad de transiciones diferenciadas de paz según las condiciones territoriales de los sistemas de autoridad y regulación reconocidos en las diferentes zonas (González, Guzmán y Barrera, 2015; González, Castañeda y Barrera, 2016). Como ha señalado Albert Hirschmann (Hirschmann, 1963 y 1964, 1971 y 1973), una secuencia continuada de ajustes graduales de corte reformista puede producir un efecto acumulativo de transformaciones más profundas que las de un cambio revolucionario.

### **¿Gobernabilidades híbridas o institucionalización de la gobernanza para la construcción del Estado colombiano?**

En ese sentido, algunas de las investigaciones recientes del CINEP han insinuado la posibilidad de aplicar a Colombia la propuesta de Edward Gibson (2006) sobre la interdependencia entre el Estado central y algunos autoritarismos subnacionales en algunas naciones del continente. Este autor se queja de la poca atención que los analistas suelen prestar a la existencia de enclaves autoritarios en países relativamente democráticos, porque los analistas tienden a considerar a las naciones y sus instituciones como todos homogéneos. En sentido similar, Carlos Gervasoni (2011) propone la idea de “configuraciones locales híbridas”, para distinguir matices y grados de democracia en las provincias argentinas, pero sin caracterizar a estas unidades subnacionales como del todo autoritarias.

Esta hibridez de los regímenes democráticos concretos puede encontrarse también en los países africanos analizados por Katherine Boone (Boone, 2003:1-10), que muestra la manera como líderes reformistas e incluso revolucionarios terminaron negociando con las élites regionales tradicionales después de la descolonización.



En el fondo, todos estos acercamientos coinciden con una idea sobre la que insiste repetidamente Michael Mann: que la centralización estatal no suprime, sino que articula de manera diferente los poderes regionales y locales previamente existentes, cuyas luchas y facciones terminan moldeando la forma del Estado central (Mann, 1997: 37).

Otros comentaristas de esta hibridez del Estado colombiano han sugerido utilizar más bien el término de “gobernanza”, que se distinguiría de la gobernabilidad entendida como la capacidad del gobierno para responder eficazmente a los problemas sociales; en cambio, la gobernanza se referiría a la interacción entre gobernantes y gobernados y al equilibrio entre el Estado y la sociedad civil realmente existente (González F y Launay, C., 2010).

Sin embargo, la propuesta de gobernabilidades híbridas supondría combinar la institucionalidad estatal con formas regulatorias que pueden ser autoritarias, clientelistas o comunitarias, que tienen algún grado de legitimidad o aceptación por parte de las poblaciones. Esto implicaría reconocer la posibilidad de que actores no estatales, incluso armados, y políticos de corte clientelista contribuyan de alguna manera al fortalecimiento de la institucionalidad estatal, tal como se combinan gobiernos locales autoritarios con estados centrales más democráticos y tecnocráticos, en los casos estudiados por Gibson, Gervasoni y Boone. En cierto sentido, integraría formas protoestatales, contraestatales y paraestatales en la lógica abstracta e impersonal del Estado.

Pero, por otra parte, la experiencia de regulaciones de tipo comunitario, más cercanas a la interacción con las comunidades del estilo de la gobernanza, permitiría introducir mejoras a la gobernabilidad del orden local al permitir a la lógica estatal funcionar en el nivel submunicipal de las veredas. Al tiempo, la institucionalización de estas prácticas de regulación comunitaria permitiría proyectar la lógica de gobernanza en los gobiernos locales para ir superando la tradicional mentalidad antipolítica de algunos actores sociales de esos niveles. En ese sentido, la hibridez entre autoritarismo, comunitarismo y clientelismo superaría la contradicción entre gobernabilidad y gobernanza, para hacer que el Estado local responda efectivamente a las peticiones del nivel sublocal y supere el estilo tecnocrático de la burocracia del nivel central, muy lejano de la comprensión de las particularidades locales y sublocales.

En ese sentido, esta hibridez entre regulaciones estatales y no estatales es recogida de alguna manera por nuestro concepto de presencia diferenciada del Estado, que responde a la manera gradual como se van articulando los poderes locales y regionales con la lógica del Estado central. El carácter gradual y secuencial de este proceso implica un cierto reconocimiento de diferentes fuentes de autoridad, que poseen cierto grado de legitimidad



porque responden a la necesidad de regulación social que tienen las comunidades en territorios donde las instituciones estatales no operan, o lo hacen débilmente. Pero trae consigo la necesidad de crear una estrategia secuencial de integración gradual de esos órdenes locales a la institucionalidad estatal, que debe apoyarse en esos órdenes en vez de estigmatizarlos como aliados o colaboradores de la guerrilla o como organizaciones contraestatales de estilo anarquista.

Esto supone la superación de la contradicción entre el imperio de la ley impersonal y las formas más personalizadas de los poderes locales, sean ilegales o no, para reconocer como “embriones de Estado”, o formas protoestatales, a los poderes gamonalicios o a los “señores de la guerra”. Estos, sean insurgentes o paramilitares, recurren a veces a formas primitivas de fiscalidad, como a la extorsión a cambio de protección y regulación. Pero también esas formas de fiscalidad primitiva se encuentran representadas por las contribuciones de las poblaciones a las Juntas Comunales. Por eso, esas contribuciones de las comunidades deberían ir siendo reconocidas, asimiladas y reemplazadas por las instituciones estatales, que, deben, como retribución, asumir las funciones que cumplían esos órdenes. Estos embriones de Estado o formas protoestatales pueden ayudar a compensar el exceso de despersonalización y despolitización de la aplicación impersonal y burocratizada de la ley, como hacen los sistemas clientelistas. Pero también hace necesario introducir límites al excesivo particularismo de esos manejos personalizados por medio de la aplicación de la norma abstracta y los mecanismos burocráticos.

### **Hacia la recuperación gradual de la política en el nivel local**

La recuperación de la vida política local no se puede realizar de la noche a la mañana, sino que supone etapas diferentes: en primer lugar, hay que empezar por un análisis diferenciado de las organizaciones de la sociedad civil realmente existente, que permita detectar sus limitaciones y posibilidades para el fortalecimiento de la institucionalidad local. Entre ellas, hay que tener en cuenta la fortaleza de las instituciones informales existentes antes de la inserción de los actores armados porque de ellas depende el grado de autonomía y la capacidad de maniobra de las organizaciones comunales.

Por otra parte, es necesario focalizar de manera diferenciada la presencia de las FARC en relación con las comunidades, su momento de inserción y su cambiante relacionamiento con las instituciones informales que se van creando en los territorios. Para ello, conviene distinguir los territorios que son escenario de sus acciones violentas, donde se presentan enfrentamientos por el control de la zona o actos extorsivos de sus comunidades, con los sitios de presencia histórica y sus áreas de refugio.

---

Finalmente, hay que realizar un diagnóstico de la institucionalidad estatal realmente existente en los territorios, tanto de las autoridades y poderes locales como de los agentes del Estado central que operan en ellos, para detectar su grado de cobertura del conjunto del territorio y sus relaciones con los órdenes regulatorios no estatales.

A partir de este triple diagnóstico, se podría elaborar una tipología muy diferenciada de los municipios, diferenciando tanto la cabecera municipal de las veredas como las veredas más integradas a la administración local de las más periféricas y menos integradas. Y, de acuerdo a esta tipología, ir elaborando estrategias adecuadas a las diferentes situaciones: donde las organizaciones sociales de las veredas y corregimientos son bastante autónomas frente a los actores armados pero muy lejanas frente a la administración local ubicada en la cabecera, habría que crear mecanismos que mejoren la representación política de las zonas marginales. En cambio, donde hay polarizaciones entre cabecera y veredas, o entre veredas integradas y periféricas, por las estigmatizaciones mutuas de unos y otros, habría que crear mecanismos de integración, como laboratorios de encuentro, que permitan buscar formas de cooperación intermunicipal y de una cultura de tolerancia que lleve a la aceptación simbólica tanto de los mandos medios y combatientes de las FARC como de los pobladores de las veredas que les son, real o supuestamente afines.

Más complicada sería la estrategia de reconciliación en zonas controladas o influidas por los actores armados, porque aquí la democratización pasaría por superar las actitudes autoritarias de los jefes de los grupos armados, que tendrían tanto que aprender a respetar a los diferentes como a construir, conjuntamente con ellos, soluciones colectivas a los problemas comunes. Esto obligaría a diseñar e implementar procesos pedagógicos que promuevan una cultura de paz y tolerancia, que facilite el respeto por los actores minoritarios y el paso de la certidumbre que dan las armas a la incertidumbre, que es esencial al juego político concreto.

Pero, incluso en estas áreas, habría que distinguir entre las zonas donde la guerrilla ha ejercido tradicionalmente formas aceptadas de regulación social y las áreas de reciente inserción, donde su control ha sido de tipo más coercitivo. En las zonas históricas de dominio guerrillero, la seguridad aportada por la guerrilla podría reforzarse mutuamente por la participación de la comunidad, pero habría que pensar en medidas de transición hacia el fortalecimiento de la institucionalidad estatal. En cambio, en las regiones de reciente inserción habría que garantizar primero la seguridad y la convivencia para generar luego los mecanismos de participación. Y, por supuesto, habría que considerar el problema de cómo suplir la regulación que la guerrilla ha desempeñado, tanto como justicia de primera instancia como justicia de apelación o de aplicación coercitiva de las determinaciones de la justicia comunitaria.

Estas situaciones apuntarían a un problema más profundo: la necesidad de articular los diferentes órdenes regulatorios para que el reconocimiento de ellos no conduzca a una mayor dispersión de la autoridad en estas regiones, cuya constitución ya tiende al traslapamiento y descoordinación de las jurisdicciones que en ellos coexisten: comunidades indígenas y afrocolombianas, resguardos y municipios, juntas de acción comunal de campesinos mestizos con variadas relaciones con las autoridades locales y actores armados.

Todo ello supone la creación de condiciones locales para un proceso efectivo de desarme, desmovilización y reincorporación (DDR), que permita afrontar los eventuales conflictos que se van a derivar del tránsito de las FARC de las armas a la política. Sin embargo, no se parte de cero, sino que hay experiencias pasadas que pueden ser aprovechables como el Plan de desarrollo Caguán-Sunciyas, que fue elaborado conjuntamente por los jefes guerrilleros y los líderes sociales durante el desapego del Caguán en los años ochenta. O los acuerdos logrados entre los campesinos cocaleros y el Estado, resultado de las marchas cocaleras de 1996 en Caquetá, Putumayo y Guaviare.

Obviamente, estas estrategias de paz territorial tienen necesariamente un carácter transicional pues suponen unos objetivos de más largo plazo, como la revaluación del papel de la economía campesina, un plan integral de desarrollo rural, la ampliación de la representación política de las comunidades campesinas para una democracia rural más inclusiva y el fortalecimiento de la institucionalidad del nivel subnacional. La revaluación

---

de la economía campesina dentro del modelo mixto de desarrollo rural, donde coexistiría con la agricultura y ganadería de tipo latifundista, tradicional o moderno, implicaría tanto el cierre no conflictivo de la frontera agraria como la superación de las tensiones sociales de las zonas de colonización periférica donde se insertaron exitosamente los grupos guerrilleros y los cultivos de uso ilícito.

Esto podría llevar a una reforma tributaria de tipo estructural, basada en un catastro moderno y una formalización de la propiedad de la tierra, lo mismo que a un replanteamiento del ordenamiento territorial actualmente vigente, que toque las relaciones entre nación, región, subregión, localidad y sublocalidad. Y que replantee la manera como se ha llevado a cabo la descentralización consagrada en la Constitución de 1991.

## BIBLIOGRAFIA

- Aponte, A, F, (2012), Cúcuta y Catatumbo en González F, (editor), Territorio y conflicto en el Oriente colombiano, ODECOFI-CINEP-COLCIENCIAS, Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (2014). “Armar la hacienda: territorio, poder y conflicto en Córdoba, 1958-2012”. En González F. (Ed.) Conflicto y Territorio en la Costa Caribe. ODECOFI-CINEP-COLCIENCIAS, Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (2015). Ganaderos, barones regionales y paramilitares. Hacienda, poder y violencia en las sabanas del antiguo Estado de Bolívar. 1980-2014. Tesis para obtener el grado de maestro en Sociología. Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS). París.
- Aponte, A. y Benavides, J. (2016). Entre ríos y coca: organizaciones sociales, territorio y política en Tumaco. Mimeo.
- Arjona, A. M, 2008, “Grupos Armados, comunidades y órdenes locales: Interacciones complejas”. En Fernán González, ed., Hacia la reconstrucción del país. Desarrollo, territorio y política en regiones afectadas por el conflicto armado, CINEP -ODECOFI-COLCIENCIAS, Bogotá.
- Arjona, A.M, 2008, “One National war, multiple local orders: an inquiry into unit of analysis of war and post-war interventions”, FICIC Publications, # 2.
- Arjona, A.M, 2014, “War time institutions: a research agenda”, HiCN Working paper 169, February 2014, 2-5.
- Barrera, V. (2014). “Las vicisitudes de la integración. Trayectorias de desarrollo y conflicto armado en el Cesar”. En: Territorio y conflicto en la Costa Caribe. Fernán González y otros, ODECOFI-CINEP. Bogotá.
- Bauer, M.; Blattman, C.; Chytilova, J.; Henrich, J.; Miguel, E.; Mitts, T.; Can war foster cooperation? (2016). Nber working paper series, Working paper 22312. National Bureau of Economic Research, June. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w22312>.
- Boone, K, (2003), Political topographies of the African State. Territorial authority and institutional change, Cambridge University Press, Cambridge.
- Castillo, Luís (2007). Etnicidad y nación. Universidad del Valle, Cali.
- Carrillo, L., (2016). “¡Juntos pero no revueltos!” (O de cómo se ha concertado la regulación social en medio de la guerra) El caso de la región del Pato, San Vicente del Caguán, Colombia. Tesis para optar al grado de maestra en ciencias sociales en el área de estudios rurales. Colegio de Michoacán.
- CINEP (2016) “Gobernabilidades híbridas y potencialidades de las organizaciones sociales de base en tres municipios colombianos. Principales hallazgos de un estudio comparado”.
- García, C.I. y Aramburo, C.I. (2011) (Eds.). Geografías de la guerra, el poder y la resistencia. Bogotá: Odecofi, Iner y Colciencias.
- García, M.C. (2006) Barrancabermeja: ciudad en permanente disputa. En: M. Archila e I. Bolívar (2006) (Eds.). Conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio 1990-2001. Bogotá: Cinep y Colciencias, pp. 243-312.
- García, P. (2011). La paz perdida. Territorios colectivos, palma africana y conflicto armado en el Pacífico colombiano. Tesis para obtener el título de Doctora en investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política. FLACSO. Mimeo.
- Gervasoni, C. 2011, Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causa de los régimenes subnacionales, en Journal of democracy en español, # 1, julio de 2011, pp. 75-91.
- Gibson; E., 2006, Autoritarismos subnacionales: estrategias de control político en régimenes democráticos, en Desafíos, # 14, pp. 204-237.
- González, F. (2014). Poder y violencia en Colombia. Bogotá: Cinep-Odecofi.

- 
- González, F., Bolívar, I. y Vásquez, T. (2003). Violencia política en Colombia: De la nación fragmentada a la construcción del Estado. Bogotá: Cinep.
- González, F, Launay-Gama, C., editores, 2010, Gobernanza y conflicto en Colombia. Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento, CINEP- IRG, Bogotá.
- González, F., Guzmán, T. y Barrera, V. (2015). Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia. Elementos para la discusión. Documento Ocasional N. 79. Bogotá: Cinep.
- González, F.; Castañeda, D.; Barrera Víctor (2016). Potencialidades para la paz de las organizaciones sociales y comunitarias en tres municipios afectados por el conflicto armado. Documento Ocasional N. 81. Cinep, Bogotá.
- Gonzalez, F (2016), “Gobernabilidades híbridas o gobernanza institucionalizada en Colombia, Elementos para pensar la paz territorial en un escenario de transición”. En Controversia, # 206, de junio de 2016,
- González, J.I y otros., 2014, Circuitos, centralidades y estándar de vida. Un ensayo de geografía económica, CINEP-ODECOFI, Bogotá.
- Gutiérrez, O. (2010). “Entre la negociación y la guerra: El conflicto armado en el Oriente y el Nororiente de Colombia (1988-1991)”, en Controversia, No. 195, diciembre de 2010.
- Gutiérrez, O. J. (2012). “La Configuración Espacial Una Visión Histórica y Sociológica”. En: González F. (Ed.) Conflicto y Territorio en el Oriente Colombiano, Cinep- Colciencias, Bogotá, pp.27 – 61.
- Jaramillo, S. (2014). La Paz Territorial. Alto Comisionado para la Paz. Recuperado de: <http://www.interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>
- La Silla Vacía (2013). Tumaco o la paradoja de las Farc: muestran fortaleza pero generan más rechazo. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/tumaco-o-la-paradoja-de-las-farc-muestran-fortaleza-pero-generan-mas-rechazo-45910>
- Machado, A, 2017, Multimodalidad y diversidad en el campo colombiano, Aportes a la paz territorial, CINEP-ODECOFI, Bogotá.
- Mann M. 1997, Las fuentes del poder social. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760- 1914, Barcelona, Alianza editorial.
- Hirschmann, A- (1963), Journeys toward Progress: Studies of Economic policy-making in Latin America, Twentieth Century Fund, New York; publicado en español en 1964 como Estudios sobre política económica en América Latina (En ruta hacia el progreso) Aguilar, Madrid.
- Hirschmann, 1971, A Bias for Hope. Essays on Development in Latin America. Yale University Press, New Haven, Conn, versión española con el título Desarrollo y América Latina. Obstinación por la esperanza, FCE, México, 1973.
- Hoffmann, Odile (2007). Comunidades negras en el pacífico colombiano. Innovaciones y dinámicas étnicas. IFEA-IRD. Ediciones Abya-Yala. Quito.
- Kalyvas. S., (2006). Logic of violence in Civil War. Cambridge University. New York. Existe traducción al español, La lógica de la violencia en la guerra civil, Ediciones Akal, Madrid, 2010.
- Oquist, P. (1978). Violencia, política y conflicto en Colombia. Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos, Biblioteca del Banco Popular.
- Oslander, U. (2008). Comunidades negras y espacio en el Pacífico Colombiano. Hacia un giro geográfico en el estudio de los movimientos sociales. Universidad del Cauca, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogotá.
- Parkinson, S. E. (2013). Organizing rebellion: Rethinking high-risk mobilization and social networks in war. American Political Science Review, 107(03), 418-432.
- Pécaut, D. (2001). Orden y Violencia: Evolución Socio-política de Colombia entre 1930 y 1953. Editorial Norma.
- \_\_\_\_\_. (2001). “Presente, pasado y futuro de la violencia”, en Guerra contra la Sociedad. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.
- Porras, Eduardo (2014). “Conflictos, violencias y resistencia en los Montes de María. Un análisis de temporalidad extendida”. En F. González (editor) Conflicto y territorio en el Caribe Colombiano. Bogotá: Odecofi-CINEP.
- Preciado, J. (2014). La trasformación del poder político en Tumaco. E sismo comunicaciones. Pasto.
- Rincón J.J, 2014, Colonos, Campesinos e institucionalidad local. Poblamiento y estructuración socio espacial del municipio de La Macarena, Meta. 1950 – 2012. Manuscrito inédito, CINEP, Bogotá.

- 
- Rincón J.J y Carvajal, C, (2016), Hallazgos preliminares. Primer documento de trabajo inédito, CINEP, Bogotá.
- Rodríguez, J. D. (2015). Génesis, actores y dinámicas de la violencia política en el Pacífico nariñense. CINEP-ODECOFI. Bogotá.
- Roldán, M. (1989). Guerrillas, contrachusma y caudillos durante la violencia en Antioquia: 1949-1953. En Revista de Estudios Sociales FAES, no. 4.
- Roldán, M., 2002, A sangre y fuego, La violencia en Antioquia, Colombia 1946-1953, ICANH, Fondo de promoción de la Ciencia y Tecnología, Bogotá.
- Rosero, Edgar (2012) Continuidades y discontinuidades del clientelismo y del familismo en la forma de hacer política en Tumaco. En Sociedad y Economía No. 22 pp, 231- 260.
- SINCHI, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas. (2007). Construyendo agenda 21para el departamento de Caquetá : Una construcción colectiva para el desarrollo sostenible de la Amazonía colombiana. Bogotá : Sinchi.
- Uribe, M.T., (2001), Las soberanías en disputa: ¿conflicto de identidades o de derechos? en Nación, ciudadano y soberano, Medellín, Corporación Región.
- Vásquez, T. (2006). Dinámicas, tendencias e interacciones de los actores armados en el Magdalena Medio, 1990–2001. En: Archila, Mauricio y Bolívar, Conflicto, poderes e identidades en el Magdalena Medio, 1990–2001 (pp. 313–372). Bogotá: Cinep.
- \_\_\_\_\_. (2015). Territorios, conflicto armado y política en el Caquetá: 1900-2010. Bogotá: Universidad de los Andes. Ediciones Uniandes.
- \_\_\_\_\_. (2016). Esbozo para una explicación espacial y territorial del conflicto armado colombiano, 1990-2014. Mimeo.
- Vásquez, T., Vargas, A. y Restrepo, J. (2011). Una vieja guerra en un nuevo contexto: Conflicto y territorio en el sur de Colombia. Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana.
- VV.AA. (2014) "Hacia la reconstrucción del país. El problema agrario, el conflicto armado y el desarrollo político". Informe de Investigación CINEP-DPS-UE. Manuscrito sin publicar.
- Vicepresidencia de la República (2009). Dinámica reciente de la violencia en la Costa Pacífica nariñense y caucana y su incidencia sobre las comunidades afrocolombianas. Observatorio de Derechos Humanos y DIH Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/uploads/pics/2774.pdf?view=1>
- Wood, E. (2008). The social process of Civil War: The wartime transformation of social networks. En Annual Review of political science.

---

# **¡LO PACTADO OBLIGA!**

JUAN CARLOS OSPINA  
COORDINADOR DE INCIDENCIA NACIONAL  
COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS

---

**U**n principio básico de las relaciones humanas es la confianza. A partir de la confianza se construye el diálogo, los acuerdos, las promesas y las esperanzas. Sin confianza es difícil tratar de construir cualquier cosa, pues, como ante la ausencia de luz, en la incertidumbre pocas cosas nacen.

En un Estado de derecho las actuaciones de las instituciones y las autoridades públicas tienen una garantía de cumplimiento y confianza, pues éste dejaría de contar con legitimidad como elemento indispensable de obligatoriedad si engañara o traicionara los compromisos asumidos, tanto a nivel nacional como internacional.

Ahora bien, la confianza legítima originada al amparo del Estado de derecho se deriva del principio de buena fe que implica “el deber de proceder con lealtad en las relaciones jurídicas y, de otra, el derecho a esperar que los demás procedan de la misma forma”, siendo elemento esencial de las relaciones de los sujetos de derecho. Dicho elemento se encuentra incorporado en el artículo 83 de la Constitución Política según el cual se presumirá que todas las gestiones que adelantan los particulares ante las autoridades públicas se ciñen a los postulados de la buena fe, es decir, sus comportamientos se presumen honestos, leales y “conforme a las actuaciones que podrían esperarse de una ‘persona correcta (...) [refiriéndose] a la ‘confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada’”<sup>2</sup>.

A su vez, la buena fe tiene su origen en el derecho romano como disposición que exige a toda persona respetar y cumplir su palabra, siendo un *ius gentium*. A partir de esta concepción surgió el *pacta sunt servanda*, que traducido del latín significa *los pactos deben ser cumplidos*, principio de seguridad, justicia y moral reconocido por la comunidad internacional e incorporado en diversos instrumentos internacionales de forma tal que es elemento esencial del funcionamiento pacífico de la comunidad internacional y sin el cual no se harían efectivos los compromisos derivados de los acuerdos que pretenden resolver diferencias o trazar rutas de beneficios comunes, entre otros.

Si bien el *pacta sunt servanda* ha sido reconocido y aplicado en las relaciones internacionales, para efectos de este artículo también será comprendido, por analogía, como elemento esencial reconocido en la jurisprudencia constitucional<sup>3</sup> que exige no solo la creencia subjetiva de cumplimiento de los acuerdos que se suscriben con el Estado, sino la voluntad de hacerlos efectivos, es decir, la manifestación “soportada en hechos inequívocos de parte de las autoridades públicas”<sup>4</sup>.

La implementación del Acuerdo Final requiere en específico de hechos claros y dirigidos al cumplimiento de cada una de las medidas, acciones y actividades que se incorporaron en aquel documento con el propósito por terminar el conflicto armado interno y construir una paz estable, así como duradera. De esta forma, en el marco del Estado de derecho el primer paso que exige el cumplimiento del Acuerdo Final es la existencia de un marco legal a partir del cual se generen obligaciones, deberes y derechos. Si bien normalmente se acusa a los abogados de complejizar las realidades, en este caso la labor de estos se concentra en encontrar la manera de dotar al acuerdo

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia T-542 de 2012, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1194 de 2008, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-214 de 2017, M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia C-191 de 2016, M.P.: Alejandro Linares Cantillo.



de las condiciones necesarias para que sus efectos puedan hacerse realidad, reduciendo las incertidumbres, así como los problemas de interpretación, tan propias de escenarios complejos.

### Ideas núcleo

Así las cosas, el primer debate planteado para la implementación está soportado sobre dos ideas núcleo y paradójicas: todo acuerdo debe cumplirse o solo todo acuerdo valido debe cumplirse. Después del resultado del plebiscito la incertidumbre se apoderó del proceso de implementación, pues la fórmula de incorporación al bloque de constitucionalidad fue retirada y se adoptó otra fórmula que se incorporó en el acto legislativo 2 de 2017 basada en tres elementos: i) ser parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas que se expidan para su implementación, en relación con aquellos contenidos que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales y conexos; ii) ser fuente de obligación de cumplimiento de buena fe de las instituciones y autoridades y iii) servir como guía para el cumplimiento coherente e integral con ocasión de las actuaciones de los órganos y autoridades del Estado en relación con los desarrollos normativos, su interpretación y aplicación.

Si bien esa última formula aún se encuentra en revisión de la Corte Constitucional, vale la pena pronunciarnos sobre su importancia para el futuro de la implementación. Como se puede observar en los elementos anotados, el acuerdo es el límite material del desarrollo, validación e interpretación de las normas expedidas con el propósito de implementarlo y, a su vez, debe guiar la actuación de las instituciones y las autoridades. El primer asunto es relevante sobre todo en la fase de implementación normativa pues las normas que se expidan deben responder efectivamente a los elementos incorporados en este, pero el segundo tiene un efecto mayor en el tiempo pues conduce a que la actuación de las instituciones y autoridades, más allá de los cambios políticos, efectivamente se dirija al cumplimiento de los propósitos del acuerdo. No cabe duda que sobre el segundo asunto recaerán los esfuerzos políticos de quienes busquen incumplir el acuerdo y, en consecuencia, vulnerar el principio de buena fe y el *pacta sunt servanda*.

Ahora bien, esperando que la definición sobre la estabilidad jurídica del acuerdo sea dada por la Corte Constitucional en el menor tiempo posible, plantearé a continuación los asuntos que han sido objeto de desarrollo en el marco de la implementación del Acuerdo Final, especialmente aquella normativa, y las consecuencias de esto a propósito del primer año de este proceso.

---

## **La implementación normativa del Acuerdo**

Según los puntos 6.1.9, 6.1.10 y 6.1.11 del Acuerdo Final, durante los primeros 12 meses siguientes a la firma del Acuerdo debían tramitarse de manera prioritaria varias normas a través de las facultades incorporadas en el acto legislativo 1 de 2017: facultades extraordinarias del presidente para expedir decretos con fuerza de ley y el procedimiento legislativo especial para la paz, llamado comúnmente fast track.

Hasta ahora se han expedido normas en los siguientes asuntos incorporados en los puntos mencionados: amnistía, indulto y tratamientos especiales; creación de la jurisdicción especial para la paz; seguridad y estabilidad jurídica del acuerdo; creación de la unidad de investigación y desmantelamiento de las organizaciones criminales sucesoras del paramilitarismo; creación y organización de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas; creación y organización de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; suspensión de órdenes de captura para integrantes de las Farc o personas acusadas de serlo y suspensión de procesos de extradición; participación de las Farc en política; implementación y verificación de los acuerdos; financiación de la implementación del acuerdo; adjudicación y formalización de tierras; creación del Fondo Colombia en Paz; reincorporación económica de las Farc; y sustitución de cultivos de uso ilícito.

Adicionalmente, sin que estuvieran en los listados de implementación prioritaria, fueron expedidas normas en los siguientes temas: Estatuto de la oposición; creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; reforma al sistema de regalías: participación del movimiento voces de paz en las discusiones sobre la implementación del acuerdo; modificación del procedimiento para el control constitucional de las normas expedidas en la implementación; creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; autorización de uso de saldos del Fondo Nacional de Regalías en la implementación; regulación de la erradicación de cultivos de uso ilícito; certificación de desvinculación de niños, niñas y adolescentes; tratamiento especial a integrantes de la fuerza pública; interposición de habeas corpus ante no aplicación inmediata de la ley de amnistía; defensa técnica a integrantes de la fuerza pública; creación de la visa de residente especial para la paz; pago por servicios ambientales y otros servicios de conservación; servicio educativo en zonas afectadas por el conflicto; obras por impuestos; electrificación rural; creación del consejo Nacional de Paz; creación de la unidad delegada para el posconflicto en la Contraloría General de la República; suspensión de procesos ordinarios en la Corte Constitucional para concentrarse en la implementación; modificación del procedimiento de acceso al subsidio de vivienda rural; creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial, y acreditación académica de programas en sus áreas de influencia; empleo público; sistema integral para el ejercicio de la política; modificación de la Agencia Colombiana de Reintegración; creación del Plan Nacional de Sustitución de Cultivos de uso ilícito; beneficios en zonas veredales transitorias de normalización y puntos transitorias de normalización; y realización del inventario de bienes y activos de las Farc.

Se encuentran en trámite, a solo dos meses de la terminación del fast track, las siguientes: prohibición constitucional del paramilitarismo; ley estatutaria de la administración de justicia de la jurisdicción especial para la paz; creación de las circunscripciones especiales de paz; reforma política y electoral; innovación agropecuaria; adecuación de tierras; sistema de catastro multipropósito; y adjudicación de baldíos en reserva forestal.

Y, finalmente, faltan por tramitarse en el Congreso de la República normas en los siguientes temas: tratamiento penal diferenciado para delitos relacionados con cultivos de uso ilícito; extinción judicial de dominio; reforma al sistema de alertas tempranas; sistema integral de garantías de seguridad para la organización policía de las Farc; modificación de la ley 1448 de 2011 (víctimas y restitución de tierras); garantías y promoción de la participación de la ciudadanía, organizaciones y movimientos; medidas para combatir la corrupción; mecanismos de control y veeduría ciudadanas, así como observatorios de transparencia; y reformas para el plan cuatrienal de implementación así como el plan plurianual de inversiones; solo por mencionar los restantes del listado de implementación prioritaria, sin que correspondan a la totalidad de asuntos necesarios y urgentes.

---

Además de los temas señalados en el mencionado calendario, han surgido otras necesidades de implementación normativa que han sido atendidas a través de decretos reglamentarios relacionados con la conformación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI); ubicación de las zonas veredales transitorias (más de 26 decretos); modificación de la estructura y planta de personal de la Unidad Nacional de Protección; determinación de zonas de ubicación temporal; integración del consejo directivo del Fondo Colombia en Paz; designación de representantes en el Consejo Nacional de Planeación; entre otros.

Lo anterior no quiere decir que la implementación debía hacerse durante el primer año de la misma, pues un acuerdo tan complejo y ambicioso requiere de fórmulas normativas complejas, de una parte; inversiones específicas para el funcionamiento de políticas, programas, proyectos y medidas fijadas, de otra; y transformación de realidades sociales que requieren inversiones de tiempo importantes, como suele pasar con los procesos de reconciliación y formación.

Así las cosas, la implementación del Acuerdo Final transitó positivamente, hasta la mitad del año 2017<sup>5</sup>, por la expedición de las normas necesarias para la existencia de efectos jurídicos y por la adopción de medidas territoriales de conocimiento e desarrollo piloto de diversas medidas adoptadas. La realidad exige que la implementación pase del plano normativo centralista a la ejecución territorial donde deben producirse las transformaciones en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, así como lucha contra la impunidad, que se proyectan en diversas medidas del acuerdo.

Ahora bien, vale la pena preguntarse si existen las condiciones para que la implementación del acuerdo continúe en el corto plazo. En principio sí, dado que es el mismo gobierno que suscribió el acuerdo el que continúa un año más en el poder tramitando reformas legales y constitucionales a través del fast track o bajo el procedimiento legal ordinario; pero hay que estar atentos a las consecuencias prácticas que producen los debates políticos y electorales que se avecinan, y a las decisiones de la Corte Constitucional sobre las normas expedidas<sup>6</sup>.

### **¿Incertidumbre o esperanza?**

En los próximos meses los debates políticos electorales y quienes se postulan a cargos de representación popular abordarán los asuntos más complejos del acuerdo y de su implementación, e intentarán sacar rédito político de sus posiciones. Igualmente, los integrantes del Congreso de la República harán campaña con declaraciones sobre dichos temas y estarán dedicados esencialmente a ese proceso y no a cumplir con sus obligaciones en dicha corporación pública, relacionadas con el trámite de los proyectos normativos que no han sido discutidos o aprobados.

En términos electorales, esencialmente se observan tres caminos sobre la implementación del Acuerdo con relación a quienes: i) afirman que se debe cumplir tal cual se encuentra construido; ii) señalan que el Acuerdo, así como su implementación, requiere ajustes; y iii) proponen hacer trizas el Acuerdo, es decir, no implementar. En esa medida, estará en manos del electorado decidir si después del mes de agosto del año 2018 continuaremos con la implementación de lo acordado o frente a la incertidumbre que implica cualquier ajuste o, peor aún, su desconocimiento.

Ahora bien, aunque la falta de certeza afecta tanto las expectativas de las comunidades sobre la terminación del conflicto armado y el apoyo popular sobre los cambios y las transformaciones que plantean algunos elementos de la implementación, así como la legitimidad de las medidas adoptadas, no todo tipo de incertidumbre es susceptible de tratamiento jurídico, dependiendo en algunos casos de la voluntad política, por lo que el derecho (la implementación) debe operar y regularse en el margen de la incertidumbre (Martínez, 2012).

---

5 No obstante, en este proceso de prueba y error, la incertidumbre ha permanecido infranqueable. Dos asuntos son prueba de ello, la falta de claridad o de firmeza en la adhesión del poder político al acuerdo final y la ausencia de decisiones judiciales de la Corte Constitucional sobre los asuntos estructurales de la implementación.

6 A la falta de certeza sobre la exequibilidad de las diferentes instancias, medidas y mecanismos creados normativamente, se suma la necesidad de resolver asuntos puntuales, incorporados en estos, como es el caso de la exclusión del derecho internacional penal como fuente aplicable a la calificación jurídica de las conductas de los miembros de la fuerza pública y el concepto de responsabilidad de mando, por mencionar algunos, sobre los que la Fiscalía de la Corte Penal Internacional tomó atentamente nota durante su última visita.

---

El panorama no es el más sencillo; en verdad es bastante complejo, pero para un proceso que nada ha tenido fácil es una prueba más que deberá transitar esperando que sus efectos no sean negativos. Mientras el Gobierno y las Farc sigan conversando en el seno de la CSIVI, y el dialogo de la implementación sea abierto a la sociedad civil, las víctimas y demás interesados, hay esperanza.

Por último, vale la pena preguntarse qué pasará con lo que falta por implementar pues de nada sirve haber iniciado este proceso de implementación en el primer año sin continuidad. Todo dependerá de la voluntad política de los Congresistas y del impulso del Gobierno nacional hasta el mes de agosto de 2018, y del nuevo escenario político que impongan las elecciones al Congreso y a la Presidencia de la República.

En ambos casos, dado que el *fast track* imponía como eje esencial la conexidad y coherencia con el Acuerdo Final, debemos estar atentos a que los procedimientos ordinarios de aprobación de leyes y actos legislativos se sujeten integralmente a los propósitos y contenidos del Acuerdo, dados los intereses que han sido visibles por parte de algunos sectores de incumplir desde este momento con los contenidos acordados.

La incertidumbre que ha caracterizado los diversos momentos del proceso de paz en el último año (suscripción del acuerdo, refrendación e implementación), es decir, la falta de certeza de las alternativas planteadas para generar, consolidar y dar continuidad a los efectos jurídicos necesarios para su realización, seguirá acompañando la implementación que se adelante por el procedimiento legislativo ordinario.

De acuerdo con lo anterior, así como en el derecho internacional el cumplimiento del *pacta sunt servanda* se hace exigible sin que puedan oponérsele razones de derecho interno, el Acuerdo Final debe ser cumplido de buena fe, sin que el Estado pueda excusarse en problemas políticos o electorales.

Lo pactado obliga y esta realidad guarda relación con los principios de confianza, buena fe y *pacta sunt servanda* que fueron expuestos al inicio de este documento, pues ambas partes esperan que su contraparte actúe con lealtad frente a la relación de confianza que tardaron en construir algunas décadas.

Si bien en el presente documento nos concentraremos en el deber de cumplimiento del Estado por ser fuente de derechos, deberes y obligaciones, también es importante señalar que los compromisos de las Farc asociados a la ubicación en zonas veredales transitorias, la conformación de su partido político, la entrega del listado de bienes y activos, la entrega de las armas, entre otros, han sido cumplidos de acuerdo con los anuncios de verificación internacional de la Organización de las Naciones Unidas

De esta forma, la confianza que exige que se den hechos concretos de cumplimiento se ha visto alimentada de acciones de parte y parte dotando el proceso de legitimidad pues esta debe resultar de hechos concretos, objetivos e inequívocos que generen “la creencia lógica de encontrarse en una situación que se proyectará en el tiempo y que no será desconocida por una actividad intempestiva, brusca, abrupta, que rompa la creencia legítimamente creada”<sup>7</sup>.

De acuerdo con lo anterior, podría afirmarse que, a pesar de las dificultades, el camino de la implementación ha sido fructífero en sus primeros doce meses, pero está por terminar el *fast track*, luego de lo cual la incertidumbre rondará el proceso político electoral hasta su resultado. Parece que vuelve a estar en manos de los ciudadanos el acuerdo final y, al igual que el 2 de octubre de 2016, no se sabe qué puede pasar.

## BIBLIOGRAFIA

Martinez García, Jesús Ignacio (2012). “Derecho e incertidumbre”. En: Anuario de filosofía del derecho. Ministerio de Justicia y Sociedad Española de Filosofía Política y Jurídica. N° 28. Páginas 99 a 118.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C-191 de 2016, M.P.: Alejandro Linares Cantillo.

---

# **LOS CLAROS OSCUROS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL<sup>1</sup>**

OLGA AMPARO SÁNCHEZ GÓMEZ  
CORPORACIÓN CASA DE LA MUJER

---

## **Algunas precisiones necesarias**

La implementación del Acuerdo Final, firmado el 24 de noviembre de 2016 entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, obliga a una rápida mirada a las vindicaciones feministas a favor de la paz. Tercamente, el feminismo y las mujeres, durante las tres últimas décadas, exigimos el diálogo para la terminación del conflicto. Nos movilizamos, nos tomamos las calles, documentamos la situación de las mujeres víctimas, exigimos políticas públicas a favor de sus derechos, presionamos a la Corte Constitucional para que se pronunciara en pro de los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y de la violencia sexual e incidimos en la Mesa de Diálogo para que se incluyeran los derechos de las mujeres en todos los puntos de lo pactado.

Nada en este camino de vindicaciones para el logro de la paz o por nuestros derechos, se nos ha regalado; ha sido un arduo, lento y fructífero proceso, nutrido de las vindicaciones de las mujeres de generaciones pasadas y de las generaciones presentes. De mujeres, como Ofelia Uribe de Acosta, reconocida líder del movimiento sufragista, que en su libro *Una voz insurgente*: afirmó “(...) Habrá paz en Colombia, cuando las indolentes clases dirigentes quieran, de verdad, hacer la paz que se basa en la justicia social”. Y hoy, debemos sentirnos satisfechas de lo logrado, aunque falta un largo camino por recorrer para no perder lo ganado y continuar arrebataéndole al patriarcado nuestro lugar como ciudadanas autónomas.

Pues bien, el proceso de diálogo entre el gobierno y las FARC-EP demostró que es mejor el diálogo que la violencia, la palabra que las armas. Y aunque no se reconozca y no se tenga conciencia de ello, ha sido un aprendizaje para aceptar las diferencias, para reconocer la otredad, para el respeto y otorgamiento de autoridad al contradictor/a. Y ha sido ejemplo, que cuando existe la voluntad política y la paz se coloca como el bien supremo, los obstáculos se superan y se encuentran alternativas para que no existan vencedores/as y vencidos/as.

En el proceso de diálogo se ha constatado que las mujeres y el feminismo podemos constituirnos en garantía de paz porque allí donde la violencia, como mecanismo para tramitar los conflictos, es aún un valor, las mujeres tenemos muy poco que ganar y somos sus víctimas. Por eso las mujeres necesitamos sociedades democráticas, incluyentes y en paz.

Para analizar en qué va la implementación del Acuerdo Final, es necesario tener en cuenta las dinámicas socio-políticas en lo nacional y territorial, y lo que se ha heredado de largas décadas de guerra; por ello, creo que es pertinente hablar de un escenario de pos acuerdo y no de paz. Acierta el Acuerdo Final para la Terminación

<sup>1</sup> El artículo se nutre de los diálogos y reflexiones del equipo de trabajo de la Casa de la Mujer y de los aportes y la información que generosamente me otorgaron Lorena Vallejo Vega y Liliana Silva Miguez.



del Conflicto y la Construcción de la Paz Estable y Duradera al afirmar que la paz es un horizonte ético de vital importancia para la sociedad colombiana y un proceso que afectará a varias generaciones y significará transformaciones de las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales en las cuales se han asentado las ancestrales injusticias y desigualdades presentes en la sociedad colombiana.

Pues bien, en el camino hacia la construcción de la paz el Estado y la sociedad colombiana deben enfrentar viejos y nuevos problemas. Problemas heredados de la incapacidad del sistema socioeconómico y político para generar condiciones y oportunidades para el goce efectivo de todos los derechos de colombianos y colombianas, para incluir, distribuir poder, riqueza, ingreso, bienes y servicios y para otorgar reconocimiento a colectivos sociales y poblacionales, que históricamente han vivido relaciones de opresión, subordinación y exclusión. En ese horizonte hacia la paz el Estado debe llenar el vacío que ha dejado durante décadas y constituirse en garante de los derechos, de la seguridad de la vida, del orden nacional, tener el control territorial y hacer de la justicia social una realidad para todas/os los/as habitantes de la nación.

De otro lado, la sociedad colombiana hereda más de 8.000.000 de víctimas que no solo exigen verdad, justicia y reparación sino también ser centro en la construcción de la paz; ancestrales prácticas de exclusión y de utilización de la violencia para la tramitación de los conflictos públicos y privados; fractura del tejido social y de las confianzas en unos/as y otras/os y pérdida de respeto por el bien público, entre otras herencias. Pero también, se cuenta con un acumulado de resistencias, experiencias en la actuación política, la movilización, la construcción de alianzas y el fortalecimiento de organizaciones sociales.

Por lo demás, la terminación del conflicto armado no va a dar fin a la conflictividad social y política, la cual se expresa diferencialmente en la sociedad colombiana dependiendo del territorio que se habita, la pertenencia a una determinada clase social, etnia, género, postura política u orientación sexual. La esperanza es que podamos resolver y tramitar a través del diálogo las nuevas y viejas conflictividades, el cumplimiento de lo pactado en la Habana y la radicalización de la democracia.

### **¿En qué va la implementación del Acuerdo Final en relación con los derechos de las mujeres?**

El Acuerdo incluye una agenda social y política mínima que da cuenta de ancestrales problemas, injusticias y exclusiones que las élites y la sociedad colombiana no han solucionado, lo cual se constituye en una ruta importante para la exigencia y la movilización social para que se cumpla con lo pactado.



Han transcurrido 10 meses desde la firma del Acuerdo Final, un período de tiempo corto para evaluar su implementación en todos los seis puntos pactados. Pero sí es pertinente y necesario analizar el estado de lo acordado en clave de los claros oscuros, en dos temas fundamentales: 1) las bases normativas y legislativas, tanto para el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición como para los soportes jurídicos para la arquitectura estatal, en lo nacional y territorial, para llevar a cabo la implementación del Acuerdo Final y la apertura democrática para construir la paz; y 2) la dejación de armas y la reincorporación de los/as excombatientes. Por supuesto, estos temas a la luz de la inclusión de los derechos de las mujeres y la perspectiva de género.

### **Algunos claros en la implementación del Acuerdo Final**

La dejación de las armas por parte de las FARC-EP y lo pactado en la Mesa de conversaciones marcan una inflexión en lo que ha sido la realidad de la guerra en el país, y su trascendencia radica, tal y como lo plantean el Gobierno y las FARC-EP en el Acuerdo, en la renuncia a la violencia como método de acción política, fortaleciendo así la democracia en todo el territorio nacional. Y esta renuncia a las armas para el ejercicio de la política ha significado de acuerdo al CERAC<sup>2</sup>: “El proceso de paz previno, al menos, la muerte de 2.796 personas”. Esta cifra representa que por lo menos 2.796 familias que hoy no están llorando a sus hijos/as.

Es muy obtuso negar que el cese bilateral y definitivo de la confrontación armada Estado FARC-EP ha implicado para muchos de los territorios que vivieron la guerra el fin de los bombardeos, las masacres, el reclutamiento, el desplazamiento y las desapariciones forzadas. Sin embargo, subsisten las violencias contra las mujeres, problemas de seguridad para la actuación política de líderes y defensoras-es de derechos humanos, disputas por el poder territorial y los recursos.

Asimismo, el proceso de dejación y entrega de armas ha sido exitoso tal como lo ha afirmado el jefe de la Misión de Naciones Unidas, Jean Arnault, “el número final es de casi 9.000 armas, más de un millón y medio de municiones, más de 38 toneladas de explosivos y 3.500 minas antipersona, entre otros elementos”<sup>3</sup>. La entrega y dejación de las armas significa que ya no existe todo ese armamento militar destinado a producir víctimas, daño en la infraestructura del país, miedo terror y muerte, y ello, es un paso importante para que en los territorios sus habitantes

<sup>2</sup> <http://blog.cerac.org.co/monitor-del-cese-el-fuego-bilateral-y-de-hostilidades-final>

<sup>3</sup> <http://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/internacional/2017-09-22/onu-da-terminada-dejacion-armas-farc/>

---

puedan vivir en tranquilidad e ir adecuando su cotidianidad con mayor libertad y sin la incertidumbre del fuego cruzado. También es un claro, el paso de las FARC-EP a la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, lo cual significa que los/as ex combatientes se reincorporan a la vida civil y, tal como lo afirmara Rodrigo Londoño, alias Timoleón Jiménez, pasan de la política con las balas a la política con la palabra.

Pues bien, el análisis de la inclusión de los derechos de las mujeres y la perspectiva de género en los decretos ley y/o en las leyes aprobadas debe trascender una revisión numérica de normas para profundizar en la manera en que han sido tenidos en cuenta en lo aprobado a la fecha. Por ejemplo, el Acto Legislativo No. 1 del 7 de julio de 2016, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, o el Decreto Ley 2204 del 30 de diciembre de 2016 “Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio” no tienen que ver con los derechos de las mujeres y la perspectiva de género, y por ello no se puede afirmar que su no inclusión implica un incumplimiento con lo contenido en el Acuerdo.

### **¿Y las mujeres qué?**

Tres avances significativos que se relacionan con la exigencia de paridad y participación de las mujeres que hicieron las feministas y las mujeres en instancias para la implementación y seguimiento del Acuerdo son:

1)En la Misión de Naciones Unidas hubo una participación significativa de las mujeres, aunque no se logró la paridad. 49 (10,88%) de 450 integrantes observadoras/es fueron mujeres. 2) La elección de las 7 mujeres que conforman la Instancia Especial, que contribuirá al seguimiento del enfoque y garantía de los derechos de las mujeres en la implementación del Acuerdo Final, escenario que tendrá interlocución permanente con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). 3) Que el 53% en la composición de la JEP sean magistradas, la primera presidenta de dicha instancia sea una mujer y que la directora de la Unidad para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas también sea una mujer constituye un reconocimiento a su trayectoria, conocimientos y experiencia.

Por supuesto, es de reconocer que el Comité de Escogencia tuvo la capacidad de escuchar el anhelo de las mujeres colombianas contribuyendo con ello a la democracia paritaria, vindicación del feminismo en todo el mundo. La selección no fue un favor para quienes se inscribieron; son mujeres con altas calidades académicas y humanas. Ganaron en franca lid. Tenemos la esperanza de que su llegada contribuya de manera decidida a garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación para las mujeres víctimas.

El camino para las mujeres que integran la JEP no será fácil; nuestra tarea ahora es acompañarlas, arroparlas y brindarles todo nuestro apoyo y solidaridad. Ahora a esperar que la historia se repita con la composición de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición y con las 16 circunscripciones para la paz. Por supuesto, estos avances no significan que todo esté ganado en los temas del Acuerdo que aún no tienen desarrollo o cuya implementación es lenta. Debemos continuar vigilantes para que el Acuerdo no sea letra muerta para las mujeres.

Claro en relación con los avances normativos que implican la inclusión de los derechos de las mujeres o la perspectiva de género. Se enuncian algunos de los más significativos que dan bases para la implementación y cumplimiento de lo pactado:

*Reforma Rural Integral:* Se priorizará a las mujeres cabezas de familia y madres comunitarias que habiten el suelo rural para subsidios en materia de vivienda (Decreto Ley 890 de 2017) y en la formalización y acceso de la tenencia de la tierra (Decreto Ley 902 de 2017). En los PDET se reconoce el papel de las mujeres en la economía campesina y se propende por su participación en la formulación de los mismos (Decreto Ley 893 de 2017).

---

*Participación política:* El Estatuto de la oposición tiene como uno de sus principios rectores el enfoque de género y la representación en las mesas directivas del Congreso de la República, las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales o Municipales deberá ser alternada en períodos sucesivos entre hombres y mujeres; y en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se elegirá por lo menos 1 mujer (Ley Estatutaria 03 de 2017). Por otro lado, en la conformación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia se establece que uno de los tres senadores, declarado en oposición, deberá ser mujer; al igual que los Representantes a la Cámara. Además, deberán estar tres representantes elegidas por organizaciones de mujeres y dos representantes del sector LGBTI (Decreto Ley 885 de 2017).

El Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política deberá contar con un modelo que garantice los derechos de las organizaciones sociales de mujeres y/o defensoras de derechos humanos, así como también garantizará su participación. Las medidas tendrán enfoque territorial y de género. Además, este sistema incluirá información específica sobre los riesgos y amenazas contra la participación y representación política, social y comunitaria de las mujeres (Decreto Ley 895 de 2017).

*Fin del conflicto:* para la conformación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se promoverá la participación efectiva de las mujeres. Además, la Comisión tiene dos funciones concretas al respecto: a) diseñar y construir las estrategias para identificar los patrones de la actividad criminal de las organizaciones, teniendo en cuenta aquellos que afectan de manera particular a las mujeres y a la población LGBTI; y b) garantizar la aplicación del enfoque de género en el diseño, implementación y seguimiento de sus políticas y estrategias (Decreto Ley 154 de 2017).

El programa de reincorporación económica y social de las FARC-EP contemplará un enfoque diferencial y de género (Decreto Ley 897 de 2017).

La Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, promoverá en sus grupos de trabajo e investigación la participación efectiva de mujeres. La Unidad especial investigará, perseguirá y acusará de manera prioritaria las conductas criminales y organizaciones responsables de violencia sistemática contra las mujeres. La Unidad Especial contará con un enfoque diferencial y de género (Decreto Ley 898 de 2017).

*Solución al problema de drogas de uso ilícito:* Las mujeres serán sujetos activos en el proceso de sustitución de cultivos (Decreto 896 de 2017).

*Víctimas:* La Ley 1820 de 2016, sobre amnistía e indultos, deja explícito que los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, sustracción menor, desplazamiento forzado, del reclutamiento de menores, de conformidad con lo establecido en Estatuto Roma no son delitos amnistiables, indultables (para miembros de las FARC.-EP) o susceptibles de tratamiento penal especial diferenciado (para las fuerzas armadas del Estado).

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género, respondiendo así a las características particulares de la victimización, protección y atención de las mujeres víctimas o que han participado del conflicto. La conformación de todos los componentes del Sistema, y la JEP deberán tener en cuenta la participación equitativa de mujeres y hombres (Decreto 587 de 2017).

La Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición (CEV) deberá promover un ambiente en el que se consolide la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. La CEV deberá tener

---

un enfoque diferencial y de género, transversal a todo su trabajo, prestando especial atención a la victimización sufrida por las mujeres, y el impacto del conflicto armado en sus vidas; y realizando acciones de coordinación con organizaciones de mujeres y LGBTI sin que esto genere perjuicio a su autonomía; además, contará con un grupo de trabajo de género (Decreto 588 de 2017).

La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) tendrá un enfoque de género, que responda a las características particulares de la victimización contra las mujeres, así como la protección y atención primaria de las mujeres y niñas víctimas. El enfoque de género y diferencial se aplicará a todas las fases y procedimientos de la UBPD y contará con la participación de las víctimas y la sociedad civil para la adopción de líneas que permitan determinar el paradero de las niñas y mujeres dadas por desaparecidas (Decreto 589 de 2017).

*Implementación, verificación y refrendación:* la Comisión de Seguimiento, Impulso, Verificación e Implementación (CSIVI) deberá contar con una instancia especial conformada por representantes de seis organizaciones de mujeres colombianas nacionales y territoriales (Decreto 1995 de 2016) para el seguimiento al enfoque de género y garantía de los derechos humanos de las mujeres en la implementación del Acuerdo Final. Pues bien, que no se equivoquen los patriarcas, los de aquí y los de allá: lo logrado en el Acuerdo y en lo que va en los desarrollos legislativos y en la Jurisdicción Especial para la Paz es resultado de tejer y urdir alianzas, de elaborar propuestas, de incidir para que la Mesa de Diálogo escuchara a las organizaciones de mujeres; ha sido un arduo y paciente trabajo.

### **Los oscuros en la implementación del Acuerdo**

En general, el país cuenta con un ambiente más amigable a la implementación de lo pactado; sin embargo, aun tratándose de un escenario favorable, los progresos no son lo suficientemente sólidos para garantizar condiciones estables para avanzar en la construcción de paz. La normatividad para la implementación que está siendo debatida en el Congreso cuenta con la oposición del Centro Democrático y de Congresistas que desde los diálogos han actuado para minar tanto el diálogo, como el Acuerdo y ahora el debate en dicha Corporación, en un contexto de futuras campañas electorales.

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRR) atraviesa por cuestionamientos fuertes por los temores que genera la posible impunidad que este permite en graves crímenes contra los derechos humanos, o por la inadecuada reparación a las víctimas, sin tener en cuenta la capacidad del Sistema para abordar desde el sistema de justicia un conjunto masivo y muy numeroso de casos frente a los que las víctimas y el país esperan una respuesta. Adicionalmente, sectores de opinión pública desaprueban el Acuerdo porque no consideran que aporte a mejorar la democracia del país o sus propias condiciones.

Por lo demás, hay obstáculos que en el proceso de implementación es preciso ir superando para dar cumplimiento a lo pactado: a) la resistencia de líderes políticos y congresistas para apoyar la reforma política y de sectores de la población a la implementación del Acuerdo Final; b) la insuficiente preparación de las comunidades y de sectores de opinión pública del país para participar en los mecanismos de implementación del Acuerdo; c) la prevalencia de visiones culturales que desconocen la condición de sujetos de derechos a colectivos históricamente discriminados y en consecuencia, poco reconocimiento de las dinámicas del conflicto frente a las víctimas; d) débil conocimiento por parte de sectores de la sociedad colombiana de las prácticas y resistencias que las víctimas tejieron en el contexto del conflicto armado y, por tanto, de la capacidad que tenemos como sociedad de convivir con la Verdad del conflicto y de transitar por la construcción de la paz trazando asertivamente como sociedad las huellas de la violencia para no repetirlas; e) el compartimiento de la información y desarticulación de las instituciones del Estado.

Por lo demás, existen otros factores que no contribuyen a agilizar la implementación del Acuerdo: 1) a la fecha no se cuenta con el Plan Marco que debió ser presentado por el gobierno a la CSIVI en el mes de mayo. El Plan debe incluir un conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política

---

y medidas necesarias para la implementación de todos los acuerdos, así como su priorización y secuencia cronograma e instituciones responsables<sup>4</sup>; y 2) el gobierno no ha puesto en marcha mecanismos como los mapas interactivos para el seguimiento al Acuerdo, dispositivos para la rendición de cuentas, veedurías ciudadanas y observatorios de transparencias en especial en las zonas donde se implementarán los Planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET). La ausencia de estos mecanismos no contribuye a cerrar la distancia entre el proceso de implementación y la sociedad civil, y potenciar el acumulado de las organizaciones sociales, de mujeres, afrodescendientes, campesinas, entre otras, para constituirse en actores políticos decisivos en la construcción de paz.

Merece especial mención que aún no existe un plan integral y suficientemente fuerte que facilite la reincorporación, garantice la seguridad, la participación política y la autonomía económica de los/as excombatientes, y dé cuenta del tránsito de un grupo político-militar a la vida civil, y atienda situaciones como la recuperación de lazos familiares y de hijas/os, los problemas de salud y discapacidades y la recuperación psicosocial, entre otros.

### **Perspectivas de las vindicaciones feministas en la construcción de la paz**

Pues bien, ¿cómo se transformarán las relaciones de opresión y subordinación entre varones y mujeres en el sendero de construcción de paz, teniendo como marco el Acuerdo Final? El horizonte, por supuesto, es cumplir con lo pactado y hacer realidad la justicia para las mujeres.

El logro de la justicia para las mujeres es posible si existe una fuerte voluntad política comprometida con políticas de redistribución y reconocimiento. Políticas que deben tener como uno de sus propósitos redistribuir y otorgar presencia en el imaginario cultural y en las prácticas sociales a las mujeres. Por lo demás, otorgar reconocimiento no puede ni debe diluir la responsabilidad de distribuir riqueza, bienes, servicios y poder. En el camino incierto de la paz, se precisa transformar el pacto social y sexual *para que las mujeres dejemos de ser las pactadas y nos constituyamos en sujetos pactantes de los nuevos contratos que surjan en la vía hacia la construcción de la paz*.

Para hacer posible la justicia para las mujeres, es indispensable eliminar la subordinación y opresión en su diversidad identitaria y sexual y transformar los imaginarios sociales que hacen de las mujeres el objeto de uso de los varones; imaginarios que definen sus cuerpos sólo en términos de una sexualidad cosificada como cuerpos para la sexualidad de los otros, la reproducción, el trabajo doméstico o como objeto deshumanizado de observación para el placer de otros.

Es urgente que las mujeres nos apropiemos de nuestros cuerpos. Y uno de los caminos o una ruta debería ser ganar autonomía y potenciar nuestra rebeldía creadora, re-creadora en lo íntimo, lo privado y lo público. No de las otras, sino de nosotras, y a partir de sí, instaurar una política para sí, y desde allí continuar fisurando el sistema patriarcal y la lógica de la subordinación y la opresión en todos espacios de la vida.

Es imprescindible avanzar hacia la desmilitarización de la sociedad civil y la vida cotidiana. Militarización que tiene su arraigo en la apología de la guerra, la construcción de identidades heroicas alrededor del varón militar y en formas de relacionamiento jerarquizadas y de opresión. El militarismo ha penetrado el contexto cultural y relacional, naturalizando la subordinación, la obediencia, la no aceptación de la diferencia y la resolución violenta de los conflictos. La apuesta por la desmilitarización implica deconstruir la idea que se tiene de seguridad centrada en la defensa del Estado, de los intereses de las élites políticas y económicas y no en la seguridad de las personas.

Uno de nuestros retos como feminista es buscar transformaciones político-económicas que socaven los pilares del patriarcalismo y, a la vez, buscar soluciones culturales-valorativas para resaltar nuestra especificidad como colectividad menospreciada. Las feministas continuaremos afirmando sin vacilaciones que no puede haber paz mientras todas-os las-os colombianas/os no puedan expresar y llevar a cabo sus aspiraciones en una sociedad justa, libre e igualitaria. No puede haber paz mientras continúe la guerra que el patriarcado le ha declarado a las mujeres en el espacio privado y se oprime e impida el desarrollo pleno de la mitad del país: las mujeres.

<sup>4</sup> <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Acuerdo-Final-Implementacion.pdf>

---

# **PROTESTAS Y PAZ EN COLOMBIA<sup>1</sup>**

MAURICIO ARCHILA  
PROFESOR TITULAR  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
INVESTIGADOR ASOCIADO  
CINEP

---

**L**a actual coyuntura social y política de Colombia es muy contradictoria, lo que a primera vista puede producir confusión al ciudadano común y corriente. Contrastla la euforia internacional por la paz alcanzada con la aparente apatía con que se ha recibido ese logro en el país. A la virulenta, y por ratos violenta, oposición al proceso de paz –engrandecida por el triunfo con pequeño margen en el plebiscito del 2 de octubre de 2016– y el inicio temprano de la campaña electoral para Congreso y presidencia en 2018, se suma la baja popularidad del gobierno de Juan Manuel Santos.

## **La oleada de protesta social**

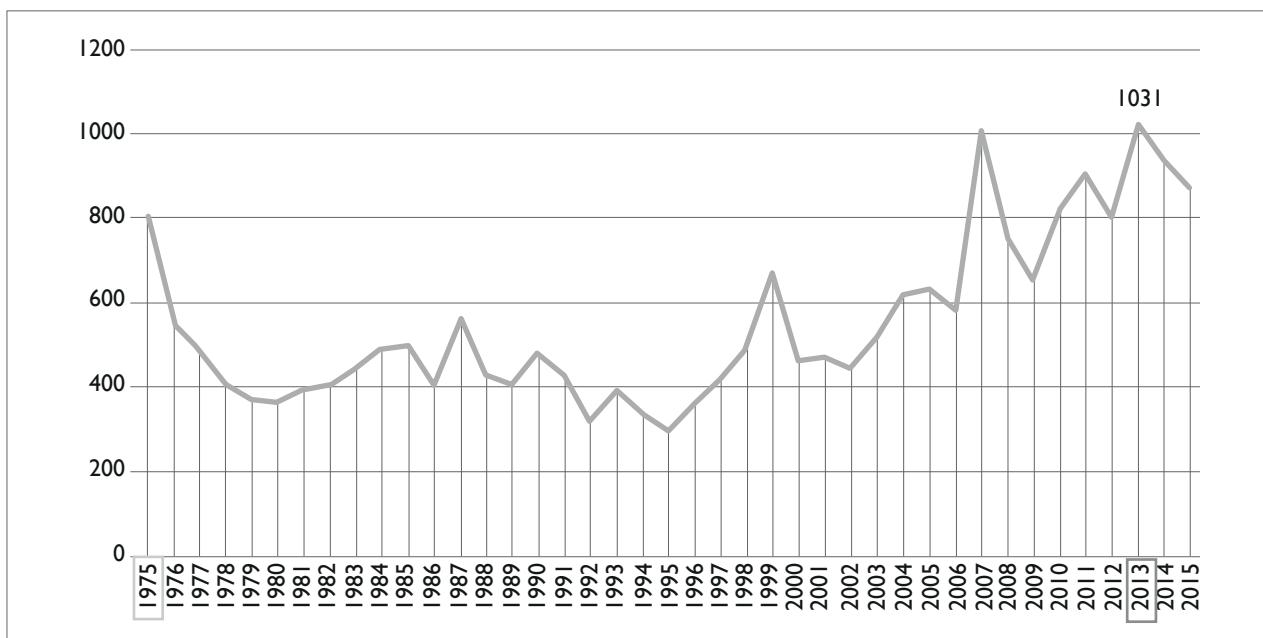
A todo eso supuestamente se le agregaría una creciente oleada de protesta social. Pero es una apariencia, pues no hay indicios de que estos procesos se conecten. En general los movimientos sociales han apoyado los diálogos de paz con las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y los que se iniciaron con el ELN (Ejército de Liberación Nacional). Además, suelen estar distantes de la oposición de derecha liderada por los expresidentes Álvaro Uribe Vélez y Andrés Pastrana. Más bien, la movilización social responde a otras dinámicas que es preciso analizar, como lo haremos en este artículo.

Observando la Gráfica 1 sobre las luchas sociales en Colombia entre 1975 y 2015, podemos constatar un repunte desde 2013, cuando se dio una gran movilización ciudadana, especialmente agraria. Aunque en los años siguientes desciende un poco la protesta, se mantienen altos indicadores, por lo que podemos hablar de un cierto ciclo de auge que se proyecta hasta el presente. Surgen entonces las preguntas de quiénes se mueven y por qué lo hacen. Tratemos de responderlas mirando el ciclo de luchas sociales en Colombia iniciado en 2013.

---

<sup>1</sup> Una versión preliminar de este texto va a ser publicada por el Centro Tricontinental (CETRI) de Bélgica.

**Gráfica 1: Luchas sociales en Colombia, 1975-2015**



Fuente: Base de Datos de Luchas Sociales de Cinep

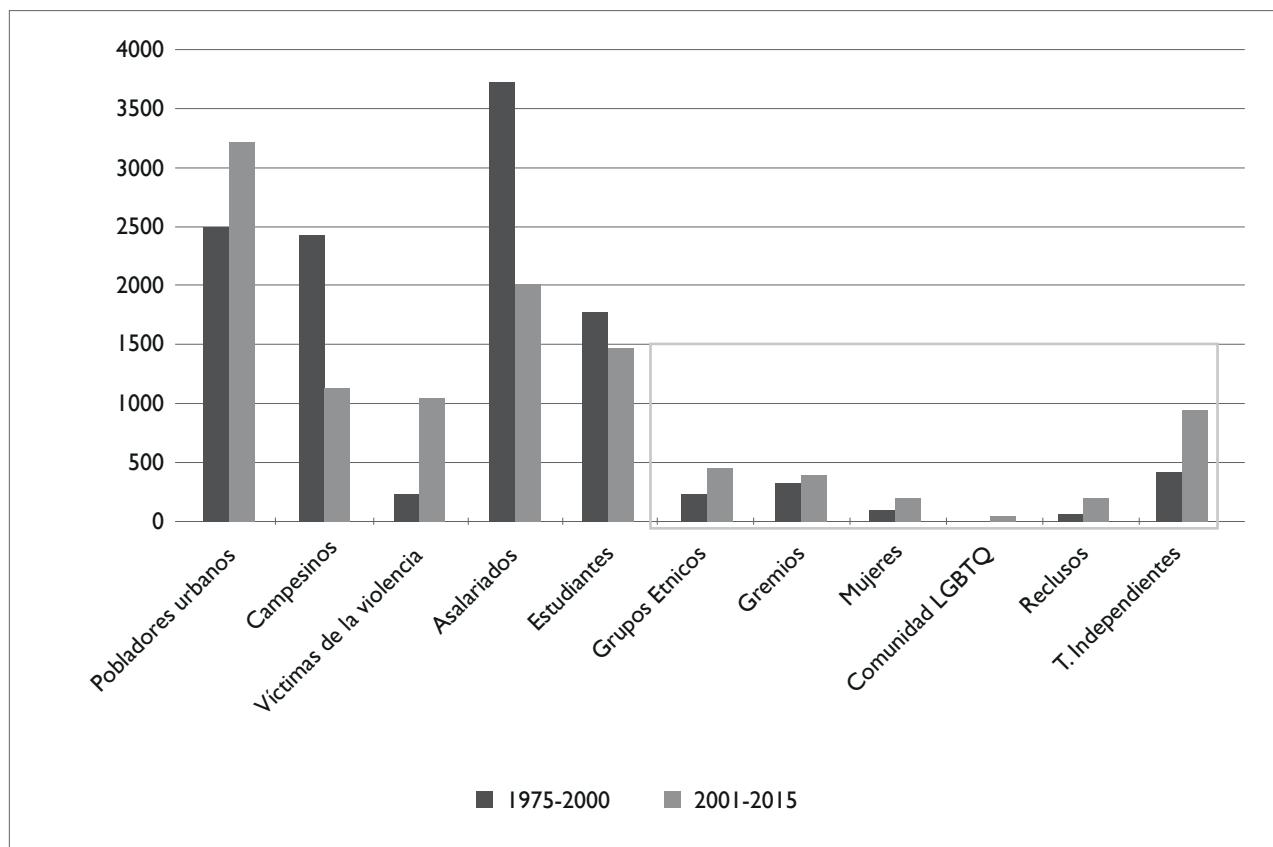
Según la Base de Datos de Luchas Sociales de Cinep (Gráfica 2), desde los años 90 el actor social que más protesta son los “pobladores urbanos”, categoría elusiva pues incluye tanto a los que luchan por el derecho a la ciudad como a los que hacen presencia pública en las urbes por otros motivos. Los estudiantes tienden a mantener su presencia histórica aún en tiempos recientes. Igual ocurre, pero en menor proporción, con los actores étnicos, especialmente indígenas, y con las mujeres y los sectores LBGTI.

Los que definitivamente han visto disminuir su visibilidad histórica son los actores que enarbolan identidades de clase: asalariados y campesinos. Unos y otros han sido afectados por la apertura neoliberal y la violencia en su contra, además de otros factores específicos a cada sector. Pero, sorpresivamente en 2013 estos actores irrumpieron en las ciudades y los campos debido a la oportunidad que daba la aprobación del tema agrario en la negociación de La Habana, los tradicionales incumplimientos estatales especialmente con sus trabajadores, la resistencia ambiental y laboral a las “locomotoras extractivistas” y el mal manejo oficial de los conflictos hasta negar su existencia<sup>2</sup>. A su vez, desde el cambio de siglo aumentan las protestas de las víctimas de la violencia y los trabajadores independientes (vendedores ambulantes, micro-transportadores y sectores informales). Unas, resultado de la creciente violencia de esos años, y otras, de la flexibilización del mundo del trabajo.

En cuanto a motivos de las protestas (Gráfica 3), la misma base de datos muestra una tendencia a la disminución de los motivos que podemos considerar más materiales –pliegos de petición, tierras rurales, vivienda y suelos urbanos– en favor de los que pertenecen a esferas más políticas y culturales como los derechos humanos, los incumplimientos de leyes y pactos, y los reclamos propiamente políticos ante entes nacionales, departamentales o municipales. Pero debemos matizar esta apariencia, pues, de una parte, sigue habiendo mucha protesta por servicios públicos domiciliarios y transporte, por temas ambientales y por servicios sociales como educación y salud. Y, sobre todo, porque lo material no está desligado de lo cultural. Así, por ejemplo, para los indígenas y aun los campesinos, la tierra es algo más que un medio de producción y hoy se tiene a hablar de territorios para reforzar esa relación sociocultural con la “madre tierra”.

<sup>2</sup> Ver al respecto Archila (2014).

**Gráfica 2: Actores de las protestas en Colombia, 1975-2015**



Fuente: Base de Datos de Luchas Sociales de Cinep

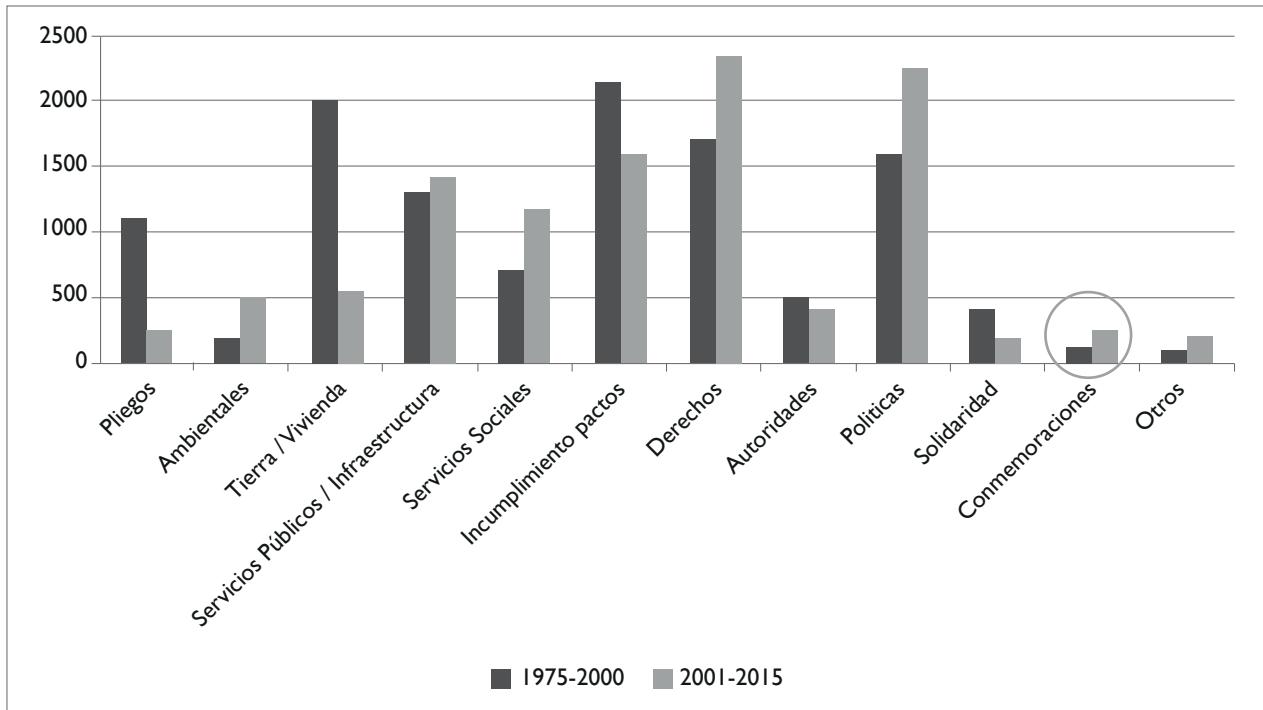
La exigibilidad de derechos humanos, algo que ocurre especialmente desde la promulgación de la Constitución en 1991, remite a reclamos económicos, pero también políticos y culturales. A su vez los incumplimientos de pactos y leyes muchas veces se referían el atraso en el pago del salario de los trabajadores estatales. Luego, en Colombia no hay un tránsito a una condición en la que se hayan superado las carencias materiales, que las sigue habiendo y más pronunciadamente, sino que por momentos la protesta responde a otras prioridades como la defensa de la vida o el rechazo a las políticas públicas.

Mirando de conjunto la dinámica de las luchas sociales en el ciclo iniciado en 2013, podemos destacar cuatro grandes argumentos: los incumplimientos estatales, la oposición al modelo económico, un contradictorio discurso del gobierno y la construcción de una nueva ciudadanía.<sup>3</sup>

En primera instancia, y como hemos descrito anteriormente, muchas protestas actuales responden a procesos de vieja data, como el abandono de las fronteras, o a los históricos incumplimientos del Estado con muchos ciudadanos como los trabajadores independientes o los trabajadores estatales, incluido el poderoso sindicato del magisterio. Por momentos, en las esferas gubernamentales, comenzando por el mismo presidente Juan Manuel Santos, aflora un tradicional desprecio desde las altas clases hacia los humildes ciudadanos, desde el centro hacia la provincia. Y esto irrita mucho a la gente porque se siente ignorada. Y peor, como ocurrió en el paro agrario de 2013, si el presidente niega la existencia de la protesta.

<sup>3</sup> En el *Informe Especial* ya citado anticipábamos algunas de estas tendencias.

**Gráfica 3: Motivos de las protestas en Colombia, 1975-2015**



Fuente: Base de Datos de Luchas Sociales de Cinep

En cuanto al modelo económico, en los últimos años campesinos, indígenas y comunidades afro, se han enfrentado a lo que consideran efectos perniciosos en el campo de la apertura económica y en concreto de los Tratados de Libre Comercio, especialmente con Estados Unidos y Europa. Lo novedoso es que esa apertura neoliberal está afectando incluso a campesinos medios y ricos que se movilizaron por primera vez en 2013. Y muchas de esas protestas fueron agenciadas por organizaciones campesinas que antepónían el sustantivo “Dignidad” al sector económico afectado. Así tuvimos movilizaciones de Dignidad Cafetera, Papera, Cebollera, etc. Tal vez era una forma de exigirle al gobierno que los reconociera.

El modelo extractivista también ha sido resistido por diversos actores sociales en términos del impacto ambiental para las comunidades afectadas, y laboral para los trabajadores de las grandes empresas mineras o petroleras. Igualmente, en escenarios urbanos se disputa el modelo económico referido, en este caso, a servicios públicos domiciliarios, infraestructura y especialmente servicios sociales como salud y educación cada vez más privatizados. A su vez, trabajadores de la salud, maestros, estudiantes y grupos ciudadanos, por diversos medios y con distinto tono, reclaman que esos servicios sean asumidos como derechos fundamentales.

Ante este aluvión de reclamos en torno al modelo económico, el gobierno actual responde defendiéndolo por principio. Tanto que Santos, desde su candidatura en 2010, propuso que una de las cuatro “locomotoras” –el símil es diciente– de su (primer) gobierno sería la actividad minero-energética. Pero, presionado por su debilidad política y con el afán de quedar bien con todo el mundo, termina haciendo concesiones parciales o hace promesas que difícilmente cumplirá y de esa forma alimenta futuros ciclos de protesta.

El contradictorio discurso del gobierno se extiende también a la participación ciudadana y en concreto el derecho a la protesta: se la acepta nominalmente –como en la reciente Ley de participación ciudadana de 2015– pero se la penaliza en la práctica –tal cual sucede con el nuevo Código de Policía de 2016–. Y peor si se utiliza el Esmad (Escuadrón Movil Antidisturbios) para contener la protesta, pues el resultado suele ser una brutal represión.

---

Otro argumento por detrás del ciclo de protesta es que la firma del acuerdo de paz con las Farc y la apertura de diálogos con el ELN crean una oportunidad política para impulsar la histórica agenda social que no se resolvió en los acuerdos con la insurgencia. Los movimientos sociales apoyan la salida política del conflicto armado y se declaran partidarios de los diálogos de paz con la insurgencia, pero no se sintieron representados, ni antes en La Habana ni ahora en Quito. Pero, sin duda los procesos de paz han puesto sobre el tapete temas de reclamo ciudadano como el acceso a la tierra y la autonomía territorial, el manejo de los cultivos de uso ilícito, el mismo modelo económico, así fuera tocado indirectamente, y en general la participación ciudadana, la necesaria reforma política y el derecho legítimo a la protesta. Pero quedaron por fuera muchos temas específicos que demandan los movimientos sociales desde hace tiempo. Esto es lo que llamamos una agenda social pospuesta, que corresponde a los movimientos sociales impulsar para cerrar este gran vacío reivindicativo y realmente aclimatar una paz estable y duradera.

### **Una nueva ciudadanía**

De esta forma llegamos a nuestra última consideración. Al mirar la trayectoria de la protesta social en Colombia en los últimos años, especialmente durante los gobiernos de Santos (2010-2018) se manifiesta la gestación de una nueva ciudadanía. Así lo constatamos en los reclamos de dignidad tanto de campesinos como de trabajadores y pobladores urbanos, en la exigencia de autonomía no solo en comunidades indígenas y afro, sino en las rurales – por medio de las Zonas de Reserva Campesina amparadas legalmente desde 1996 – y urbanas – como es el caso las consultas populares ante el extractivismo minero. De esta forma se proyecta una exigencia de respeto y dignidad como elementos de una nueva ciudadanía que no solo se construye sobre la igualdad y la libertad, anhelos que siguen vigentes, sino en el respeto a toda diferencia (étnica, de género, sexual o de generación).

En este contexto la paz resalta como la gran novedad, así la oposición de derecha pretenda demeritarla. Se trata de un hito histórico: las Farc, la mayor y más antigua guerrilla de América Latina, se está desmovilizando para ingresar a la vida política, mientras el otro grupo insurgente inicia – lentamente es cierto – diálogos de paz. Esto no significa que inmediatamente se de el cese de toda violencia política en el país, pues de hecho con el ELN se ha acordado un cese temporal al fuego y subsisten muchas bandas paramilitares y de narcotraficantes, a las que se agregan pequeñas pero preocupantes disidencias de las Farc. De hecho, hay signos inquietantes de persistencia de la violencia contra las víctimas sobrevivientes, los reclamantes de tierras, y los defensores de derechos humanos y del medio ambiente, para solo hablar de las poblaciones más vulnerables<sup>4</sup>.

A pesar de ello, se insinúa un nuevo horizonte democrático en el que la violencia deje de ser el instrumento para dirimir las disputas entre los colombianos. El auge mismo de la protesta en tiempos recientes muestra que soplan nuevos vientos para una real participación popular, así el viejo establecimiento se niegue aún a reconocerla como un medio válido de expresión ciudadana.

### **BIBLIOGRAFIA**

Archila, Mauricio y otros (2014). “Luchas Sociales en Colombia 2013”. En: Informe Especial, Bogotá, Cinep.

---

<sup>4</sup> Según un informe de prensa, para mediados de septiembre de 2017 ya suman 200 los asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos contados desde enero de 2016 (*El Espectador*, 18 de septiembre de 2017, 10-11).

---

## *¿COMO VA EL PUNTO 4 DEL ACUERDO DE PAZ? DROGAS Y DESARROLLO: DESAFÍO MAYOR*

PEDRO JOSÉ ARENAS GARCÍA  
EX ALCALDE DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE.  
MIEMBRO DEL CONSORCIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS DE DROGAS  
Y DEL OBSERVATORIO GLOBAL DE CULTIVOS Y CULTIVADORES  
DECLARADOS ILÍCITOS<sup>1</sup>

---

### **Introducción**

En mayo de 2014, Gobierno y FARC-EP anunciaron desde la Mesa de Diálogos de La Habana el acuerdo sobre el Punto 4 de la Agenda para la terminación del conflicto. A mitad de 2015, el Consejo de Estupefacientes suspendió el programa de aspersiones aéreas con glifosato, el cual había sido aplicado por más de 30 años. En abril de 2016, el Gobierno colombiano participó activamente de la sesión especial de Naciones Unidas sobre drogas haciendo planteamientos novedosos sobre el vínculo drogas y derechos humanos, al tiempo que promovió en la OEA alternativas al encarcelamiento de los “eslabones débiles de la cadena” del narcotráfico. Al cierre de 2016, la puesta en marcha de la implementación del Acuerdo de paz significó esperanza para muchas comunidades campesinas. Sin embargo, la estrategia de eliminación de cultivos con un 50% de erradicación forzada y otro tanto por la vía de acuerdos de sustitución ha conllevado enfrentamientos y desconfianzas en el terreno, dado que la secuencia negociada por las partes implica ofrecer primero a los campesinos, indígenas y afrodescendientes acceso a oportunidades de desarrollo. Aunque aún no se pueden hacer balances concluyentes sobre los avances de la implementación de los acuerdos de paz, esta nota comenta el estado actual, desde una perspectiva comunitaria, en que se encuentran señales contradictorias y muchas preguntas respecto de la sostenibilidad de los esfuerzos adelantados.

### **La estrategia del miti/miti**

En la tarde del 21 de septiembre pasado, cuatrocientos campesinos en el corregimiento San Juan se congregaron ante tropas del Ejército Nacional que habían ingresado a la zona rural de Corinto, Cauca, a destruir unos “machucaderos” de hoja de coca. Luego de capturar a dos vecinos, subieron los ánimos del campesinado y después vino lo peor. El Ejército aseguró que desde la multitud les dispararon primero y que ellos reaccionaron. Resultado: dos campesinos heridos y uno muerto. El líder de la guardia campesina de la Zona de Reserva Campesina (ZRC), José Alberto Turijano<sup>2</sup> murió y la comunidad rodeó a la fuerza pública. Tuvo que intervenir la Defensoría del Pueblo<sup>3</sup> para que el problema no se agravara.

---

<sup>1</sup> Se agradecen los comentarios de Salomón Majbub, Sandra Yanneth Bermúdez y Jaime Zuluaga.

<sup>2</sup> Comunicado de la Red de Derechos Humanos del Suroccidente Colombiano “Francisco Isaías Cifuentes”, septiembre 23 de 2017.

<sup>3</sup> <http://elnuevoliberal.com/80267-2/>



Foto de Bram Ebaus.

Pareciera un hecho aislado. Pero, a principios de septiembre, en la vereda San Isidro, de Morales, en ese mismo departamento, se había presentado un hecho similar entre campesinos y Ejército<sup>4</sup>. Allí el saldo fue de cuatro labriegos heridos y uno más muerto. Estos choques se repiten todas las semanas en diferentes regiones del país. De otra parte, en Piamonte, baja bota caucana, la lideresa Maydany Salcedo<sup>5</sup> sufrió un atentado contra su vida. Ella se dedica a promover el cumplimiento de la sustitución de cultivos y a denunciar la erradicación forzada. En ese mismo municipio ya se había registrado el homicidio de un líder de Marcha Patriótica vinculado a la COCCAM<sup>6</sup>.

Tumaco y Llorente, en Nariño, fueron escenario entre marzo y abril<sup>7</sup> de un largo paro que se levantó con una primera acta, pero, debido a las acciones de erradicación forzada en las mismas veredas que habían protagonizado el primer acuerdo, las comunidades hicieron un segundo paro que culminó con una nueva acta de compromisos para poner allí en marcha el programa de sustitución. Luego se han vivido levantamientos en San José del Fragua, en Caquetá, Puerto Rico, Meta, y El Retorno, Guaviare. En todos los casos, las comunidades están reclamando incumplimiento del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP.

En San José del Guaviare, el 28 de febrero se suscribió un pacto de sustitución voluntaria, pero al día siguiente la Policía Antinarcóticos ingresó a una de sus veredas a fumigar por vía terrestre<sup>8</sup>. En otro caso ejemplar, el 9 de septiembre, en Tibú, Norte de Santander, se firmó un acuerdo para desarrollar el PNIS<sup>9</sup> en el Catatumbo, pero dos días más tarde, el Ministerio de Defensa anunció acciones de erradicación en el Catatumbo, y un día después las tropas desembarcaron para realizar sus operaciones<sup>10</sup>. Los campesinos en estos casos se congregan, hacen “cercos”, o “campamentos humanitarios”, o bloquean la acción de la fuerza pública. Casi siempre se presentan choques, enfrentamientos y violaciones a derechos humanos.

4 <http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/enfrentamientos-en-cauca-por-erradicacion-de-coca-129320>

5 Comunicado de la Red de Derechos Humanos del Putumayo, septiembre 2017.

6 Coordinadora de organizaciones de cultivadores de coca, amapola y marihuana. Cita sobre muerte en Piamonte.

7 <http://www.ocdiglobal.org/abril-reporte-mensual-sobre-politica-aplicada-en-colombia-en-el-ambito-de-la-produccion-de-coca-amapola-y-marihuana/>

8 <http://www.ocdiglobal.org/incumplimiento-de-acuerdo-marco-de-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-de-uso-illicito-en-guaviare/>

9 Programa nacional de sustitución integral de cultivos de uso ilícito, que forma parte del Punto 4 del Acuerdo de Paz.

10 <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/campesinos-y-fuerza-publica-enfrentados-por-erradicacion-forzada-en-el-catatumbo-articulo-713192>



El panorama señalado contradice claramente el espíritu del Acuerdo de Paz. Las poblaciones rurales esperaban que el fin de la guerra trajera un nuevo ambiente de concertación, diálogo y acuerdos entre ellos y la institucionalidad. De hecho, un trato entre Gobierno y FARC-EP desde la Mesa de Diálogos de La Habana puso en marcha un “Esfuerzo Conjunto” de sustitución de cultivos en once veredas de Briceño, Antioquia<sup>11</sup>, en medio de acciones demostrativas de construcción de confianza y de trabajo coordinado. De hecho, en el Consejo de Direccionamiento del PNIS tienen asiento delegados de las FARC, las cuales ya no se oponen a la sustitución de cultivos sino que la impulsan en al menos doce departamentos.

Sin embargo, al tiempo que se acordó un Programa de Atención Inmediata (PAI), en Enero de 2017<sup>12</sup> el Presidente de la República ordenó al Ministerio de Defensa la tarea de erradicar 50.000 hectáreas<sup>13</sup> en el año. A su vez, a los funcionarios del postconflicto les correspondía la meta de otras 50.000 mediante acuerdos con comunidades. En terreno, la estrategia del miti/miti ha restado credibilidad a la institucionalidad. Y la implementación de algunos avances de la sustitución voluntaria ha mostrado que aún restan muchos aspectos por articular y compromisos que cumplirle a las comunidades.

### **Crecimiento de cultivos y relaciones internacionales.**

En medio de las expectativas y de algunos avances las informaciones anuales del monitoreo de cultivos, publicadas a finales de Julio<sup>14</sup>, se instalaron en el centro de la discusión política. La ultraderecha acusó al Gobierno de haber bajado la guardia frente a los cultivos y la Casa Blanca acusó al proceso de paz de ser responsable del incremento de hectáreas con coca. De hecho, en el Senado de EEUU se advirtió que solo habría cooperación para Colombia si ésta se dedicaba a erradicación manual forzada, al tiempo que se pidió el regreso a las aspersiones aéreas<sup>15</sup>.

11 El 10 de junio de 2016, la Mesa de Diálogos de La Habana anunció el “Esfuerzo Conjunto” que contó con un Grupo de Acompañamiento del cual forma parte la Alcaldía municipal, el Gobierno Nacional y las FARC, con acompañamiento de la ONUDC y otros organismos.

12 <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170127-Listo-plan-para-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-illicitos>

13 Ver [http://legal.legis.com.co/document?obra=legcol&document=legcol\\_ec789f6a2cb04b348373828f9b9a7dc9](http://legal.legis.com.co/document?obra=legcol&document=legcol_ec789f6a2cb04b348373828f9b9a7dc9)

14 Reportes del SIMCI de la ONUDC se publican anualmente con mediciones que dan cuenta de la cantidad de hectáreas con coca y de la cantidad de cocaína exportable que se produce en el país. Durante los últimos 3 años ha habido un crecimiento sostenido en ambos indicadores. Ver [https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO\\_2017\\_WEB\\_baja.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf)

15 En una declaración, el Presidente Donald Trump enlista a los países no cooperantes con su estrategia de drogas, “descertificando” a Venezuela y Bolivia en la región. Sobre Colombia advirtió que este país “no pudo cumplir” las metas de eliminación de drogas y que no fue incluida en la lista de no cooperantes solo por las relaciones estratégicas que tiene ese país con las fuerzas militares. Ver <http://www.elpais.com.co/colombia/trump-amenaza-con-descartar-a-sino-controla-los-cultivos-illicitos.html>

---

El Gobierno colombiano respondió<sup>16</sup> reclamando a EEUU su alianza de vieja data en la lucha contra las drogas, recordó las cifras de las incautaciones alcanzadas por Colombia, advirtió que en la frontera entre México y US las incautaciones son escasas, que el aumento del consumo es responsabilidad del país del norte y que el aumento de los cultivos no es atribuible al proceso de paz. Ante la Asamblea de la ONU en New York el presidente Santos<sup>17</sup> abogó por la regulación del consumo de drogas, señaló que el uso de drogas es un tema de salud pública y, una vez más, comentó sobre la responsabilidad internacional compartida. EEUU, por su parte, moderó su lenguaje contra Colombia y se decidió mejor a pedir una nueva postura de este país hacia Venezuela, dejando nuevamente la sensación de que la “guerra a las drogas” sirve para otro tipo de intereses geopolíticos en las relaciones hemisféricas.

A raíz de estas discusiones se presentaron algunas cifras con las que se busca defender la estrategia nacional. A septiembre de 2017, el Ministerio de Defensa<sup>18</sup> ha erradicado más del 60% de las 50.000 hectáreas que se tienen como meta para el presente año. La cantidad de cocaína capturada ha superado los resultados de años anteriores. En adición, se supo que son más los laboratorios o sitios de fabricación de pasta base y cocaína destruidos en este año, y que se han presentado golpes a estructuras del narcotráfico, en particular al Clan del Golfo y a las disidencias de las FARC.

Desde la otra orilla, el Ministerio del Posconflicto<sup>19</sup> hizo su balance. Más de 30.000 familias han firmado acuerdos individuales de sustitución voluntaria. En Colinas y Charras, Guaviare, La Uribe, Meta, La Carmelita, Putumayo, Caño Indio, Catatumbo, Briceño, en Antioquia y unas cuantas veredas en Tumaco ya recibieron un primer desembolso por cuenta del PAI y PNIS. Pero más de 123.000 familias que cultivan al menos 80.000 hectáreas han manifestado su voluntad de sustituir a través de acuerdos colectivos en Caquetá, Putumayo, Nariño, sectores del Cauca, Antioquia, Sur de Bolívar, Arauca, Córdoba, Norte de Santander, Valle, Meta y Guaviare, según afirmó el vicepresidente Naranjo<sup>20</sup>. Aun así, el ministro del Postconflicto ha postergado el cumplimiento de la meta de sustitución hasta Mayo de 2018, lo que le ha merecido cuestionamientos al Plan de sustitución; por lo ambicioso dicen unos críticos, por insostenible financieramente dicen algunos, y por la complejidad que representa su implementación, alegan otros.

### **Avances en sustitución**

Colombia ha tenido anteriores experiencias de sustitución de cultivos, aunque en la Mesa de La Habana sostuvieron las partes que esta era la primera vez que se haría realmente. La palabra sustitución arribó al país de la mano del concepto de desarrollo alternativo, el cual fue introducido por Naciones Unidas a comienzos de los años noventa. Los primeros proyectos consistieron en cambiar la coca por otras plantas, como yuca y caucho, se hicieron en Guaviare y Cauca, y fracasaron por presiones del conflicto armado, las aspersiones aéreas o la falta de transporte.

En la estructura institucional, desde los años del Plan Nacional de Rehabilitación –PNR- se evolucionó a la Red de Solidaridad Social; luego vino el programa *PLANTE y pa' lante*; después el programa Familias Guardabosques pagó a quienes arrancaran toda la coca de su vereda; previo al Plan Colombia, en Putumayo se ensayaron pactos de sustitución; posteriormente, Acción Social se metió al tema desde un Centro de Acción Integral, y finalmente el Estado contó con una Unidad de Consolidación Territorial que actuó con fuerza en la Macarena. Cada presidente en los últimos 30 años montó su propio programa y le puso el apellido *Desarrollo Alternativo* a sus inversiones en zonas de conflicto, pero ninguna logró articularse completamente con las entidades territoriales.

Dadas las precariedades de los programas previos, funcionarios del Gobierno colombiano afirmaron que más del 60% de los territorios con coca nunca recibieron inversiones de Desarrollo Alternativo. Organizaciones de

<sup>16</sup> <http://www.semana.com/mundo/articulo/donald-trump-amenaza-con-descertificar-a-colombia/540228>

<sup>17</sup> <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/discurso-del-presidente-juan-manuel-santos-ante-la-onu-132582>

<sup>18</sup> <http://www.lafm.com.co/nacional/gobierno-se-han-erradicado-37-mil-hectareas-de-coca-en-2017/>

<sup>19</sup> [http://caracol.com.co/radio/2017/09/12/nacional/1505242806\\_712171.html](http://caracol.com.co/radio/2017/09/12/nacional/1505242806_712171.html)

<sup>20</sup> <http://tinyurl.com/yanaw480>

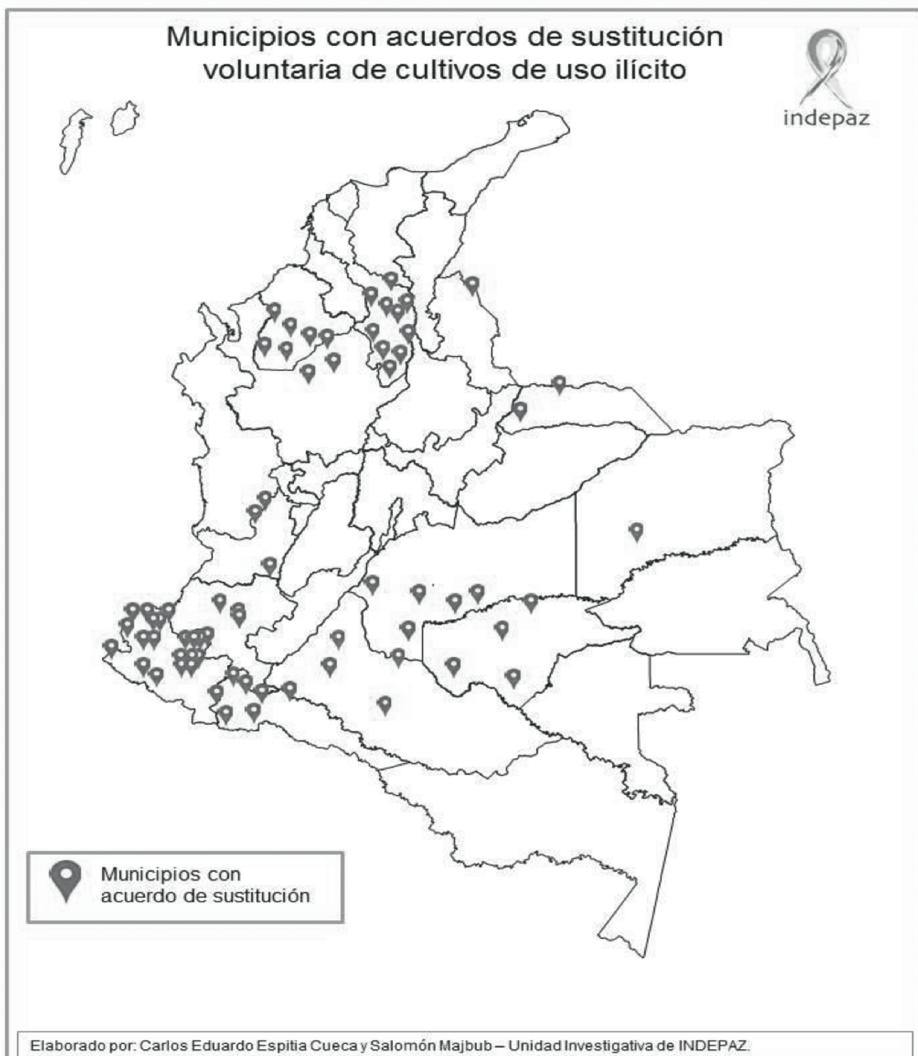
derechos humanos señalaron que los esfuerzos anteriores habían sido parte de la estrategia contrainsurgente, lo que se puso de relieve en el periodo de mayor intervención de Estados Unidos en el país. Al mismo tiempo, funcionarios de la Presidencia sostuvieron que en Colombia la “sustitución estuvo preñada de erradicación”, situación que se anunció cambiaría con el enfoque del acuerdo de paz que busca la transformación de las condiciones de vida del campo.



Fuente: los dos mapas son tomados de “Boletín OBSERVANDO #7 del Observatorio de cultivos y cultivadores declarados ilícitos OCCDI Global, Agosto de 2017”.

El traspies del plebiscito en octubre de 2016 generó unos meses de preocupaciones y suspensión de actividades. En enero de 2017, las partes estuvieron trabajando en conjunto en unos temas relativos al Plan de Atención Inmediata PAI. Al mismo tiempo, vía *fast track* se expidió un Decreto que reformaba el estatuto de contratación para que la Policía Antinarcóticos pudiera contratar civiles para realizar dichas operaciones. La Corte Constitucional lo declaró inexcusable ante el cuestionamiento de varias ONG que lo consideraron contrario a los acuerdos de paz.

En marzo, se reformó la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, mediante decreto que adscribió el Programa PNIS a la Consejería del postconflicto. Posteriormente, se creó el Programa



Fuente: los dos mapas son tomados de “Boletín OBSERVANDO #7 del Observatorio de cultivos y cultivadores declarados ilícitos OCCDI Global, Agosto de 2017”.

como tal, asignándole funciones y competencias, medida que fue avalada por la Corte. La Agencia de Renovación del Territorio inició sus actividades conformando equipos territoriales y desplegando su acción en los municipios que fueron acordados como parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Los pactos de sustitución que se han firmado contribuyeron a presentar una imagen positiva del avance en la implementación de los acuerdos de paz. En mayo de este año se logró, en una gira maratónica liderada por el presidente, que las primeras familias se vincularan a la sustitución. Las cifras de sustitución se sumaron a las de eliminación de cultivos por la vía forzada que fueron presentadas ante Washington y Viena. En esta dinámica el discurso de la sustitución depende de los recursos para los pagos a quienes erradiquen por su propia cuenta y las trabas burocráticas, las demoras en terreno y el afán por resultados se hicieron sentir.

### **La integralidad de la sustitución**

El Acuerdo de paz planteó que el programa de sustitución tendría un enfoque territorial, garantizaría una alta dosis de participación comunitaria y serían promovidos mecanismos de transparencia y veeduría. Está probado que no son los mismos costos de producción y de vida en Tumaco que en Arauca, en Orito que en Caucasia, y por

---

ello el enfoque hacia el territorio debería abrir lugar a análisis según las particularidades de cada región. La falta de diferenciación territorial se manifiesta en el hecho de que existe un único formato construido por la Agencia de Renovación Territorial (ART) para la firma de pactos familiares en todos los municipios del país.

La metodología implica la realización de asambleas veredales en las que -se supone- las comunidades y las instituciones establecen acuerdos, cronogramas y temas inherentes a la sustitución. La experiencia desarrollada hasta hoy muestra que las Asambleas Veredales no han sido espacios de verdadera interlocución y menos de negociación. En algunos casos las comunidades no están listas o manifiestan desconfianzas frente a los compromisos del gobierno. Y en otras oportunidades las asambleas son escenario de mera socialización de lo ya pactado por el Gobierno y las FARC-EP.

Los enfoques diferenciales incluidos en el tratado de paz destacaron la diversidad étnica, sexual y generacional, presente en el mundo rural donde crecen los cultivos de coca, amapola y marihuana. En varias partes, organizaciones femeninas buscaron un mayor papel, pero en el momento de la firma de los pactos por regla general fueron los hombres los firmantes. El machismo arraigado en Colombia está presente en los documentos y es manifiesto en la propiedad de los inmuebles rurales. Las fincas son de los hombres. Entonces, los pactos son con los dueños de los predios. Las mujeres que reclaman visibilidad no reciben pagos y pierden la autonomía económica que lograron con ingresos de la coca en el momento de la sustitución del cultivo.

Los jóvenes en las zonas cocaleras dedicados a la recolección de la hoja desde temprana edad obtienen ingresos y ganan en autonomía, la que de paso brinda soporte a sus familias de origen o a los nuevos hogares que forman a veces desde la adolescencia. Dichas zonas carecen de adecuados servicios de educación, recreación, deporte, cultura y de otras opciones de empleabilidad. El acuerdo de paz contempló a los jóvenes como parte importante del éxito de la sustitución por lo cual ellos deben también ser parte de los pactos, incluyéndolos en el Plan de Atención Inmediata como trabajadores comunitarios y abriendo al mismo tiempo oportunidades de educación para ellos. Sin embargo, a la fecha se ha identificado que sea a través de las Juntas de Acción Comunal como se contrate a los “*raspachines*”, y estas organizaciones deben tramitar primero su legalidad, habilitarse para recibir fondos públicos y prepararse para contratar personal.

El Programa PNIS avanza en zonas relativamente consolidadas donde hay campesinos y colonos. Algunos de los pactos han sido suscritos en veredas que se ubican en la frontera agrícola interna. En todos esos lugares existen problemáticas de orden ambiental, conflictos de uso de suelos, deforestación acelerada, procesos de degradación de aguas y expansión de modelos productivos que no son acordes con la vocación de los territorios. Consideraciones ambientales deberían incorporarse en los acuerdos en procura de frenar la tala de bosques y la frenética ocupación de áreas protegidas. Una mesa de campesinos en parques y la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina, han solicitado que se hagan acuerdos con quienes ocupan dichas áreas y allí se dedican a economías ilícitas como la coca. Ocupantes de La Macarena, Nukak, La Paya, Catatumbo-Barí, Paramillo, entre otros, esperan concretar acuerdos que podrían implicar dedicarse a conservación, acudir a donde se les ofrezca tierra o ejecutar proyectos productivos lícitos saliendo del área en que habitan actualmente.

Los pactos colectivos y familiares de sustitución implican atender una serie de demandas históricas de los pobladores rurales. Para situar un ejemplo, el acceso a la propiedad de la tierra se convierte en fundamental para la superación de la economía cocalera. La Agencia Nacional de Tierras es la líder de este tema, pero su presupuesto dista mucho de las necesidades existentes. “No hay tierra” (me dijo un alto funcionario del estado en mayo pasado), para conformar el Fondo del que trata el Punto 1 del acuerdo de paz. Los recursos para asignación de subsidios de tierras son mínimos y en experiencias piloto, como la de Briceño, no hay quien venda. Arrendatarios de tierras que pudieron llegar a tener el 50% de cultivos de coca en algunos municipios de Antioquia no firmaron pactos de sustitución por no ser propietarios, pero tampoco accedieron a tierras.

El estrecho vínculo entre el Punto 1 y 4 fue reconocido en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo, pero materializar ese vínculo puede demorarse. Tierras para colonos que están por fuera de la frontera agrícola,

---

metidos en resguardos indígenas o en consejos comunitarios es un tema de una magnitud enorme y es un aspecto del acuerdo que aún no ha sido abordado. La titulación de tierras es otro asunto que va rezagado, no en esta etapa sino desde hace décadas. El INCORA y el INCODER nunca pudieron atender a buen ritmo las solicitudes hechas por campesinos poseedores de baldíos. Estas entidades se quejaron siempre de carencias para hacer mediciones, pagar topógrafos, realizar las visitas de rigor y tramitar los títulos, y dichas carencias no se están superando en esta coyuntura.

Los campesinos firmantes de acuerdos han manifestado que la sustitución no debió exigir la erradicación previa de sus cultivos de coca, por cuanto esta actividad les brindaba un sustento vital mientras los productos alternativos se cosechaban. En Caquetá, Guaviare y Nariño, las comunidades esperaron que, junto a la promoción de los pactos, arribaran técnicos para hacer estudios de suelos, orientar sobre posibilidades de semillas, proyectos productivos y empezar a brindar asistencia técnica. Para Mauricio Quiroz de la vereda La América, de Briceño, “a estas alturas no se sabe nada del proyecto productivo de ciclo corto” de que trata el acuerdo para la etapa de emergencia post erradicación.

Preparar, gestionar y cosechar proyectos productivos alternativos no ha sido fácil. Cientos de veredas han experimentado huertas de subsistencia y seguridad alimentaria con productos de ciclo corto que no se hacen sostenibles en el tiempo, muchas veces se acogen como parte de la cooperación ofrecida por agencias internacionales, pero no significan oportunidades de ingresos a la familia por lo que son desechadas tan pronto culmina la fase de cooperación. Actualmente, en las zonas piloto de sustitución donde las familias ya arrancaron la coca, se están estudiando las organizaciones locales de productores para tratar de que sea una de ellas la que se encargue de prestar la asistencia técnica *in situ*.

Pero si establecer proyectos es complejo, lo es aún más la construcción y mantenimiento de infraestructuras carreteables que permitan alguna conectividad estable a las comunidades de los lugares apartados. En el Pacífico colombiano, en Nariño, sur de Bolívar o buena parte de la Amazonía los cultivos de coca están en sitios recónditos a donde nunca llegó el Estado. Las comunidades se movilizan por ríos y sus costos de transporte son más elevados. En otras partes, la comunicación es por medio de trochas y caminos de herradura por los que escasamente transitan mulas o camperos. Movilizar carga usando camiones es casi imposible. Por ello, cuando se habla de producir grandes cantidades de productos lícitos lo primero que se preguntan los cultivadores es: “¿por dónde o cómo vamos a transportar esos productos?”.

Las infraestructuras implican también para las comunidades, la construcción de puentes, obras de arte, acueductos comunales, sistemas de riego, escuelas, guarderías, canchas deportivas, electrificación de sus veredas y caseríos, puestos de salud y centros de acopio, entre otras. Hacer las inversiones que demanda el campo colombiano especialmente en municipios de sexta categoría equivale a hacer una verdadera revolución. Pero no hay la capacidad fiscal actual para hacerlo desde Bogotá y mucho menos la tienen las municipalidades más pequeñas del país. Caminos Vecinales fue una experiencia interesante del Ministerio del Transporte hasta los años 80s, pero hoy la competencia sobre las “vías terciarias” es de las Alcaldías y, prácticamente no hay ningún alcalde que pueda sostener sus caminos al menos durante tres meses al año.

Adicionalmente, el acceso a mercados para las producciones legales que podrían promoverse está limitado por reglas de competencia, controles sanitarios y fitosanitarios, reglamentaciones del INVIMA y los precios al consumidor final. Dado que los costos de producción son altos en los lugares donde se pretende el reemplazo de la coca, los productos alternativos también lo son. Eso es grave en un modelo económico que abrió el país a las importaciones de productos que antes podían cultivar los indígenas y campesinos colombianos. No es gratuito que Valle, Cauca y Nariño, grandes productores de alimentos hasta hace dos décadas y media, ocupen ahora puestos destacados en producción de coca, marihuana y amapola. La política de libre mercado, tratados de comercio sin salvaguardas y la liquidación de toda la institucionalidad de fomento y apoyo al pequeño productor conllevaron la bancarrota de amplios sectores de la agricultura.

---

Los proyectos productivos que han fomentado los programas de sustitución se orientan a nichos de mercado que aún tienen pocos consumidores a nivel interno o siguen la lógica que la pasta base y la cocaína tuvieron: la exportación. El café ha mostrado algunos resultados en Huila, zonas de Nariño, la Sierra en Magdalena o algunos enclaves en Meta, entre otros. El caucho también especialmente en Caquetá. El cacao igual. Pero la mayoría de proyectos de Plan Colombia en Putumayo y Guaviare han fracasado tan pronto han ingresado al mundo de la competencia. El acceso a mercados en condiciones dignas es un tópico que debe estudiarse a fondo y esa tarea corresponde al Ministerio de Agricultura y su viceministerio de Desarrollo Rural, grandes ausentes en los esfuerzos de sustitución integral que ha adelantado el estado.

### **Algunos riesgos**

La dinámica del mercado de drogas se mantiene y crece en su demanda global. África, América Latina y el Caribe, y Asia han entrado en el negocio internacional y el consumo nacional de países de estas regiones viene en aumento. Brasil en sí mismo es un destino destacado para pasta base y cocaína. Al mismo tiempo Estados Unidos y Europa no disminuyen su demanda. En estos últimos países se presenta una competencia entre drogas de diseño y sustancias de origen natural. En EEUU legislaciones de varios de sus estados han reconocido el uso recreativo de la marihuana.

El mercado de drogas genera una presión que puede dar al traste con las iniciativas internas en materia de sustitución. Las caídas de precios para la pasta base en algunas regiones es compensada por los productores con innovaciones en la técnica de siembra, en el procesamiento, en las variedades de plantas de coca que se utilizan, entre otras inventivas. Las dificultades de transporte son asumidas por los compradores quienes llegan hasta la puerta de la finca a adquirir el producto. Los costos de producción se compensan con la liquidez y garantía de compra de la pasta base y una economía del endeude, el fiado y el pago fijo hace que comerciantes de pueblos abastecedores de servicios mantengan a la familia a crédito, aspectos estos que son poco dables con otros productos y que no atiende el Estado.

En términos de rentabilidad ya se ha escrito mucho sobre lo poco que recibe el cultivador de coca. Sin embargo, la cantidad de cosechas obtenidas y el hecho de que miles saben procesar la pasta de coca o extraer la goma del látex de amapola convierten estos cultivos en una fuente de ingresos a pesar de su ilegalidad y persecución. Justo estos dos elementos son los que más detesta el productor. La ilegalidad de la planta lo ha convertido a él mismo en alguien por fuera de la ley y esto los hace objetivo de la política de guerra a las drogas, por ello miles también prefieren salirse de esa actividad. Hacerlo por su cuenta o firmar un pacto presionado por los actores del acuerdo de paz es un asunto de supervivencia.

La seguridad de las familias se torna difícil en lugares donde disidencias de FARC, otras guerrillas o bandas criminales asechan detrás de ocupar vacíos dejados por el proceso de paz. Las garantías de derechos humanos para las organizaciones sociales no se han podido hacer efectivas y siguen siendo atacados líderes de grupos defensores de derechos humanos, ambientalistas y de movimientos de izquierda. A su vez, las garantías para la protesta social siguen siendo mínimas.

Aunque recientemente se está haciendo una apuesta por la coordinación interinstitucional, la instalación de Comandos Estratégicos Operacionales contra el narcotráfico y la articulación de catorce entidades que busca el vicepresidente Naranjo, sólo la estabilidad institucional podría dar resultados involucrando aún más actores, entre ellos la empresa privada, los entes territoriales, y los encargados de tomar decisiones macroeconómicas. La temprana campaña electoral de 2018 que ya empezó también se presenta como un riesgo para todo el acuerdo de paz y en particular para lo relacionado con la construcción de una nueva política de drogas que privilegie el derecho al desarrollo.

La conflictividad social va en aumento en las áreas donde se practica la erradicación forzada. Y no va a cesar. Según el Observatorio OCCDI Global, solo en el primer semestre de 2017 se habían registrado 107 choques directos



entre las fuerzas de erradicación y las comunidades que se resisten a la erradicación forzada. Estas comunidades exigen que antes de la fuerza se debe aplicar la secuencia contemplada en el acuerdo de paz que propone primero una oportunidad de acogerse a la sustitución. Los informes del Observatorio e Indepaz, muestran que además de homicidios como los de Tumaco, se han presentado amenazas directas en Piamonte, Cauca, judicializaciones en Caquetá y Guaviare, asesinatos selectivos en norte de Antioquia y persecución a líderes sociales envueltos en los programas de sustitución voluntaria.

Así mismo, la injerencia de los Estados Unidos está consiguiendo aumentar la inconformidad ya no solo por la lentitud en la implementación del acuerdo sino por las violaciones a derechos humanos. La continuidad de la estrategia de guerra a las drogas es útil a los grupos armados que presionan la continuidad del conflicto armado y solo contribuye a mantener la estigmatización de las comunidades. No solo en el Pacífico donde un número considerable de bandas se disputan el control de los espacios vacíos dejados por las FARC-EP y no llenados oportunamente por el Estado social de derecho, sino especialmente en aquellas partes donde disidentes del proceso de paz se quieren abanderar de la representación de los intereses de los cultivadores como ocurre en el norte amazónico.

No se puede ceder a la tentación de las cifras solicitadas por organismos internacionales u otros países. Las últimas tres décadas muestran que, cada vez que los Estados Unidos exigen resultados a Colombia, en campo dicha exigencia implica heridos, muertos, desplazados y más daños ambientales. Un hecho que evidencia esta dinámica fue la masacre cometida el 5 de octubre, en zona rural de Tumaco, contra colonos campesinos que protestaban contra las erradicaciones forzadas, luego de haber manifestado su decisión de acogerse al PNIS desde Marzo pasado.

A finales de octubre, varias organizaciones convocaron un paro nacional de agricultores de la coca que se extendió rápidamente a ocho zonas del país, destacándose la región del Catatumbo donde, como en 2013, la Asociación campesina ASCAMCAT logró movilizar a numerosos sectores, los cuales bloquearon la mayoría de las carreteras de Norte de Santander. En el sur del Cauca FENSUAGRO también movilizó a miles de labriegos que alcanzaron a taponar la carretera panamericana, a pesar de lo cual pasados diez días no habían logrado respuestas a sus peticiones por parte del gobierno nacional.

La élite gobernante debería entender que solo sirve un esfuerzo sostenido de concertación con las poblaciones rurales atrayéndolas a los brazos de la institucionalidad a través de una estrategia de largo plazo, dejando de lado el afán mediático de poco impacto.



Experiencias internacionales como la de Tailandia en la frontera con China, enseñan que la apuesta por el desarrollo debe primar y los derechos de los pobladores rurales se deben situar en el centro de la política, sin erradicación previa y con planes de largo plazo. Mantener y redoblar esfuerzos en sustitución integral es el camino acordado en el fin de la guerra. Hacer paz territorial con garantías para las comunidades es el desafío.

### **Tareas pendientes**

Del Acuerdo del Teatro Colón quedan varios pendientes, además de llevar desarrollo rural integral a las zonas rurales. El tratamiento penal diferencial no se trató por “*fast track*” y está apenas en la CSIVI. Sin esta norma, las comunidades agricultoras de coca siguen estando en la órbita penal, sin contar el hecho de que cientos siguen presos en cárceles por delitos no violentos, proveniendo del ámbito del cultivo o producción. Tampoco hay claridad sobre el trato diferencial de que habla el Punto 6 del acuerdo en relación con las mujeres encarceladas por delitos de drogas.

La lucha contra el lavado de activos es parte también del acuerdo y las autoridades judiciales están en mora de presentar iniciativas sobre dicho tema. Una serie de comisiones y órganos prevé el Acuerdo para ello. Las experiencias que tuvo el país con la Dirección Nacional de Estupefacientes dejaron mucho que desechar y es hora de alternativas en el manejo de bienes confiscados al narcotráfico, de poner el foco sobre quienes se han enriquecido merced a esta actividad y de quienes con dineros provenientes del narco hicieron una verdadera contrarreforma agraria en el país.

En el ámbito del consumo, el Acuerdo dispuso la creación de un sistema nacional de prevención y educación que sea construido desde los departamentos y que haya una política de salud pública frente a los usuarios de sustancias, incluyendo opciones de rehabilitación para quienes tienen “usos problemáticos”, asuntos éstos que son relevantes en ciudades y ahora también en pueblos pequeños donde el acceso a drogas ilícitas ha aumentado.

Finalmente, se debe contar con una hoja de ruta para la realización de la Conferencia Internacional sobre Drogas que pretende animar una discusión global o hemisférica sobre el comercio y el negocio internacional del narcotráfico. La economía de las drogas es un asunto inmerso en la globalización y así debe verse. Mantener una lucha solitaria es una ingenuidad y Colombia ya cuenta con lecciones aprendidas de forma dolorosa.

---

# **MARIMBA, SOCOLA Y PLÁTANO: REPERTORIOS CON LO MEJOR DEL AFROPACÍFICO**

JAIME AROCHA  
MIEMBRO FUNDADOR,  
GRUPO DE ESTUDIOS AFROCOLOMBIANOS  
UNIVERSIDAD NACIONAL

---

## **Cultura, ocultamiento y beligerancia**

Desde agosto de 2016, Tumaco, Buenaventura y Quibdó han mojado mucha prensa. Los titulares tienen que ver con perturbaciones del orden público que le crean riesgos al proceso de paz con las FARC-EP, paros cívicos agitados y una sentencia inédita en la historia colombiana, la T622 de 2016 mediante la cual la Corte Constitucional definió al río Atrato como sujeto de derechos que garantizarán su sostenibilidad y la de los pueblos étnicos que ha albergado. Sin embargo, los medios poco hablan de los contextos culturales de esas coyunturas socio-políticas. Aquí me ocuparé de esa dimensión, distanciándome de las visiones apocalípticas que priman, así como de aquella prioridad que la prensa escrita y digital le da a la marginalidad, los políticos, sus partidos y la corrupción.

Para este ensayo me valdré de una noción de cultura diferente a la que privilegia el respectivo Ministerio. Hace énfasis en lo estético y el uso del tiempo libre, como parte de una política para fomentar el emprendimiento empresarial. La justificación de esa alternativa oficial consiste en convertir a la cultura en fuente de progreso económico, bandera del presidente Álvaro Uribe Vélez. Ese gobierno diseñó la marca *Colombia es Pasión* exotizando estéticas corporales, musicales y espirituales de la gente negra e indígena. Sin embargo, al mismo tiempo, esa manera de incluir a los pueblos étnicos servía de cortina de humo para ocultar la forma como —con la complicidad de la fuerza pública— grupos armados ilegales ejercían la violencia contra millones de personas de esas mismas afiliaciones étnicas, expulsándolas de aquellos territorios ancestrales cuyo dominio se lo habían legitimado la Constitución de 1991, y la Ley 70 de 1993, la cual, a su vez ratificaba la filosofía del Convenio 169 de la OIT, según la cual sus títulos colectivos tenían carácter imprescriptible, inalineable e inembargable. Bogotá, Barranquilla, Cali, Cartagena y Medellín, entre otros centros urbanos, se llenaban de gente desplazada del Afropacífico, el Afrocaribe, la zona plana del norte del Cauca y otros valles interandinos. Entretanto, el Ejecutivo no consideraba que — como sucedía en Jigamiandó y Curvaradó, bajo río Atrato— los empresarios que se beneficiaban de la expulsión habían procedido de mala fe. Además, clasificaba a los desterrados de esas regiones como migrantes voluntarios<sup>1</sup>.

Esta clase de ficciones le incumbieron al pensador palestino Edward Said (1996), quien sostuvo que el “...poder para narrar, o para impedir que otros relatos se formen y emergan” [...] (13) estaba íntimamente ligado con la batalla principal por la tierra, eje del imperialismo que Europa seguía ejerciendo a lo largo de los siglos XIX y XX en África, Asia y partes del Caribe. No sólo se trataba de crear narraciones estereotipadas y contraevidentes

<sup>1</sup> Las ideas de esta sección resumen el ensayo de Arocha (2005/2006).



que negaran quién había poseído la tierra, sino que dijeron “quién [tenía] el derecho de ocuparla y trabajarla, ... mantenerla, ... recuperarla y ... planificar su futuro”. Esas historias privilegiaban la exaltación de la misión de civilizar “pueblos primitivos o bárbaros”, y tan distintos de “nosotros” que “merecían ser dominados” por medio del lenguaje que “entendían mejor el ... de la fuerza o de la violencia” (11, 12). O como lo ha escrito, el humanista mozambiqueño Mia Cuoto (2006), hay que inventar maldades sobre un pueblo para “bendecir las maldades que se ejercerán sobre él” (290).

Para Said a esos relatos se contraponen los de la exaltación, vistos como la cultura o “... elemento de refinada elevación, consistente en el archivo de lo mejor que cada sociedad ha conocido y pensado [...]” (13). La literatura universal consistió en los archivos que Said consideró. Sin embargo, los pueblos colonizados también elaboran esos repertorios para reforzar sus identidades, y así hacer de ellas medios beligerantes para combatir asimetrías y exclusiones. Aquí enfocaré narraciones atenientes a la música, la culinaria y los sistemas tradicionales de producción.

### Narcocentrismo

Al referirse al segundo puerto del Pacífico, los medios recalcan el potencial que tienen sus habitantes para desestabilizar el proceso de paz con las FARC-EP. El especial que publicó la revista *Semana*<sup>2</sup> en julio de 2017 reflexiona sobre la significativa expansión de las siembras de coca en la región de Alto Mira y Frontera, en límites con el Ecuador. Argumenta que ese crecimiento puede traducirse en más homicidios, estímulos para que quienes están en las zonas veredales se unan a las disidencias guerrilleras, obstáculos para los proyectos de erradicación voluntaria, y las dificultades de poner en marcha programas de educación que coadyuven a instaurar proyectos de vida alternos al del comercio ilícito. En ese sentido un aspecto complejo tiene que ver con las formas de redistribución del ingreso que han surgido. Para muchos tumaqueños, participar en pirámides surgidas alrededor de la exportación de cocaína representa un alivio desconocido. De ahí que la cultura tome nota de ese cambio valiéndose del género musical conocido como trap<sup>3</sup>, uno de cuyos intérpretes es Junior Jein, a quien el colega Raúl Delgado me sugirió oír. Su canción *Niche panda* habla sobre esa nueva equidad social de la cual se precian quienes siempre habían sido excluidos sociales por su origen y afiliación étnico-racial<sup>4</sup>.

2 <http://especiales.semana.com/tumaco/index.html>

3 [https://es.wikipedia.org/wiki/Trap\\_\(m%C3%BAsica\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Trap_(m%C3%BAsica))

4 <https://www.youtube.com/watch?v=WHxbhcZP6yA>

---

Es una oda al empoderamiento que trascendió lo local para globalizarse mediante los nexos con los carteles mexicanos. Por su parte *Yo vivo así<sup>5</sup>* hace énfasis en los consumos extravagantes que hoy son posibles, una casa con piscina, mujeres blancas con traseros y pechos siliconados y licores finos. Por su parte, *Ya llegamos<sup>6</sup>* arranca con una salsa breve que objeta la envidia que les tienen a los nuevos ricos y pasa a enumerar los vínculos con el presidente venezolano Nicolás Maduro y la Guardia Nacional para la venta de cocaína, hasta constituir un testimonio codiciado por un agente de la DEA. Por último, me impresionó *Mexicano<sup>7</sup>* la enumeración de planes para desbancar al cartel de Sinaloa, y atesorar sus logros.

Estos repertorios “narcocentrados” conviven con otros de carácter afrocéntrico porque se apuntalan en memorias de África occidental y central. Mi acceso a estos últimos se debe a dos experiencias. Una, la de haber sido varias veces jurado del Festival Petronio Álvarez de Música del Pacífico que tiene lugar en Cali, cada año en agosto. Me he concentrado en los ensambles de la música y cantos de la marimba de chonta, acompañada de tambores machos y hembras, y los sonajeros de guadua llamados guasáes, la cual ya hace parte del inventario de UNESCO sobre los patrimonios inmateriales de la humanidad<sup>8</sup>. Otra vivencia se debe a mi desempeño como jurado especializado del Programa Nacional de Concertación Cultural del Ministerio de Cultura. Su Línea 7 es sobre poblaciones específicas, incluyendo los pueblos de ascendencia africana, cuyos consejos comunitarios, instituciones educativas, casas culturales y fundaciones locales presentan proyectos centrados en la recuperación de aquellos legados, conocimientos, prácticas e individuos competentes puestos en riesgo por la guerra, los cultivos de uso ilícito, el destierro y la modernización acelerada. Por lo general, los proponentes vinculan a los estudiantes de secundaria como investigadores culturales, con la misión de identificar y entrevistar a esas personas mayores y sabias. Las pueden llevar a sus aulas para hacer talleres sobre cantos, danzas, plantas, recetas o ritos en trance de desaparecer. Partiendo de que quizás sean diestros en el manejo de computadores y redes sociales, se espera que esos jóvenes graben videos y tomen fotografías; que analicen esos registros y de ahí produzcan materiales didácticos que garanticen la permanencia de los acervos amenazados.

El ensamble de marimba de la Fundación Changó de Tumaco ha sido ganador del Petronio en dos ocasiones. Además del virtuosismo musical, el éxito de ese grupo ha sido por el rescate de melodías y ritmos casi olvidados. Un logro adicional consiste en la escenificación lograda en el tablado de un festival que convoca a miles de miembros de las colonias de desplazados del litoral quienes se han integrado en sectores de Cali como el Distrito de Aguablanca. Esos espectadores tuitean a sus comunidades de origen las presentaciones de los grupos musicales que las representan, dando origen así a opciones innovadoras para reavivar nexos sociales. De ahí la relevancia de que Changó monte altares en honor a la patrona de los pescadores, la virgen del Carmen. El refinamiento de su estética se debe a la experiencia que el director del grupo, Wisman Tenorio, ha ganado como decorador de altares, ya sean fúnebres o en honor a santos patronos (Arocha et al., 2008, pp. 68-69). La alusión de sus letras a las aguas, los cielos, los árboles, los esteros y los mares de la región contribuyen a una vivencia conmovedora. Aunando historia, espiritualidad, estética musical y naturaleza, Tenorio hace público un repertorio holista con lo mejor de los pueblos del Afropacífico sur.

Changó le ha dado apoyo a otra fundación tumaqueña, Forjadores nuevo mañana (FOUMA), la cual presentó al Programa Nacional de Concertación Cultural (PNCC) uno de los proyectos mejor elaborados de la convocatoria para 2017. Propone rescatar los rezos de las ceremonias fúnebres de los corregimientos alrededor de Tumaco<sup>9</sup>. Esa tradición depende de repertorios orales. Se ha resquebrajado por la irrupción de los cultivos de uso ilícito

5 <https://www.youtube.com/watch?v=EEOvXuOunp8>

6 <https://www.youtube.com/watch?v=cyUVz57LW9o>

7 <https://www.youtube.com/watch?v=bzwvBVGv3WM>

8 <https://ich.unesco.org/es/RL/musica-de-marimba-y-cantos-y-bailes-tradicionales-de-la-region-colombiana-del-pacifico-sur-y-de-la-provincia-ecuatoriana-de-esmeraldas-01099>

9 Fundación forjadores nuevo mañana (FOUMA). *Fortalecimiento del proceso de recuperación del rito del rezo mortuorio popular como expresión de la memoria colectiva de las comunidades afrocolombianas en la zona rural del municipio de Tumaco*. Proyecto N° C321 -2017, presentado al Programa Nacional de Concertación Cultural del Ministerio de Cultura.

---

y el consecuente conflicto armado y hoy escasean los relevos de los mayores que conocen las oraciones y sus contextos. Se trata de personas que ofician ritos fúnebres, y fiestas patronales donde escasean vías terrestres, sacerdotes y misioneros. Por ser pueblos ribereños, son necesarios los recorridos en canoa por diversos caseríos, para luego ir de casa en casa con conjuntos de música y danza buscando los apoyos necesarios. Esas carreras ceremoniales incluyen otros aprendizajes —canto de alabaos y gualíes, alabanzas interpretadas en velorios y arrullos a los santos, partería y curación de dolencias mediante las plantas medicinales del área. Para formar las nuevas generaciones, registrarán las oraciones, las transcribirán, las cotejarán a ver si los entrevistados consideran que las transcripciones son fidedignas y de ahí procederán a su publicación para las pedagogías pertinentes.

En Tumaco, el conflicto que ocasiona la convivencia de las narrativas narcocentradadas con las afrocentradas podría resolverse a favor de las primeras. Las series de la televisión nacional, así como las de Netflix y el cine de Hollywood les dan una enorme visibilidad a las formas de oficio y ascenso social que Junior Jein retrata mediante el trap. Con todo y las escuelas de marimba que las comunidades han creado con apoyo del Ministerio de Cultura, así como con el protagonismo que les han dado eventos masivos como el festival mencionado, siguen siendo carreras marginales a las cuales admirarán círculos de iniciados o de estudiosos universitarios.

### **Ni por el putas retrocedemos**

En Buenaventura, una muestra del repertorio afrocentrado aparece en la página web del Área Cultural del Banco de la República<sup>10</sup>. Consiste en la caracterización de la marimba de chonta a cargo del maestro Baudilio Cuama, uno de sus intérpretes más consagrados. La descripción de cómo fabrica, afina e interpreta su instrumento contiene varios decálogos, el del respeto por la naturaleza; el de la armonización con selva y río, y el de la comunicación con los ancestros. El primero gira alrededor de un vínculo con la madera de chonta que raya en la veneración por el respeto para obtenerla de acuerdo con las fases de la luna —menguante— y la altura de las mareas, media vaciente; la delicadeza para que conserve sus cualidades sonoras; el cuidado para curarla sumergiéndola en el río durante un mes y luego oreándola hasta por un año con el humo del fogón de leña de mangle en la barbacoa de la cocina de la casa. Una vez ensambladas las 24 chontas sobre un mueble de chachajo, madera inmune a los años, el artífice regresa al río y sin prisa espera a que el pájaro marimbero aparezca desde la selva y vaya cantando. Su melodía debe guiar la afinación de cada chonta no como los instrumentos de conservatorio, sino con la voz de una historia que la hace sonar “desafinada” para el oído occidental debido a la diferencia entre los intervalos que separan la escala musical.

Por esa sutileza, en el Petronio, un lutier consagrado examina y oye la marimba de cada ensamble y certifica cuáles se presentarán interpretando marimbas atemperadas y cuáles temperadas o cromáticas, 4-40 calibradas mediante un afinador que replica las escalas de las teclas blancas del piano. Pero la finura llega más lejos. Puede que haya que regresar al monte, hacer una casita para esperar al duende, tenerle paciencia porque es muy juguetón y luego confiar en que en sueños agarre lo tacos y toque. Cuando el maestro Baudilio despertó, pudo bordonear, y tocar las primas. Quedó así listo para liderar los currulaos de las balsadas por el río para los días de los inocentes. Luego, los arrullos en honor a la virgen del Carmen o San Antonio.

La referencia del documental a los espíritus de la inspiración remite al soso-bala, el balafón sagrado de Malí que Suamoro Kante —rey de la nación Sosso— recibió de un genio ancestral. Mediante una iluminación comparable, los músicos de hoy tocan para celebrar el nacimiento de Sundiata Keita, quien venciera a Kante en la batalla de Kirina, le arrebatara su balafón y en 1235 se convirtiera en el primer emperador de Mali<sup>11</sup>.

Otro virtuoso es el maestro Flover Lemus Higuera cuyas destrezas cimentan la propuesta que apoya el Consejo Comunitario de Ladrilleros, Juanchaco y La Barra para mantener una escuela para niños<sup>12</sup>. El proyecto que

10 <https://www.youtube.com/watch?v=WRAO4PBKMeQ&t=179s>

11 <https://www.youtube.com/watch?v=L3PfssnqUzI&t=127s>

12 Fundación los niños del mar. Los niños del mar hacia la transferencia de saberes y valores compartidos para el fortalecimiento de la



presentaron al PNCC no es solo es para mantener vivo el legado del maestro Lemus, sino para difundir los repertorios culinarios de fiestas como las que el maestro Baudilio anima. La preocupación por los riesgos que enfrenta ese acervo afrocentrado hace parte de otros archivos, los que hoy origina la generación del destierro. La conforman hijos e hijas de quienes han sido víctimas de la guerra y se han refugiado en el puerto, luego de haber tenido que abandonar los territorios colectivos que crearon sus antepasados.

La generación del destierro es de universitarios competentes para gestionar ayudas internacionales. De esa manera crearon *Tura Hip Hop*<sup>13</sup>, uno de cuyos miembros es Leonard Rentería, conocido desde septiembre de 2016, cuando interpeló al senador Álvaro Uribe por su intervención a favor del NO en el plebiscito del 2 de octubre. Una de sus canciones es *Cae una lágrima*, cuyas primeras estrofas dicen:

Lo vi labrar la tierra él lo aprendió de su padre  
La vi tejer hamacas ella lo aprendió de su madre  
Son libres en espíritu no conoce la frontera  
Sin embargo están sufriendo el trastorno de la guerra  
La etnia es la base principal pa trabajar la tierra  
La tierra herencia central para la etnia  
La etnia no es la raza no, es un pueblo capaz  
De creer que es posible de que haya un acuerdo de paz

Junto con otros miembros de la asociación *Rostros Urbanos*, Rentería contribuyó a crear dos consignas que—gracias a las redes sociales—retumbaron en todo el país con ocasión del paro masivo de mayo de 2017: “Ni por el Bajo, ni por el Medio, ni por el putas retrocederemos” y “El pueblo negro no se rinde, icarajo!”. La toma de calles en Buenaventura paralizó al país por el represamiento de la mercancía que entra por ese puerto. La rítmica que imprimían los tambores magnificaba la fibra histórica de la insumisión nacida en el siglo XVI contra la pérdida de la libertad por la esclavización. Ese mismo espíritu guía la reconstrucción personal y colectiva que ha llevado a cabo la gente negra desterrada de sus territorios originales. Ese reto de rehacerse tomó fuerza desde el decenio de 1990, cuando las Afrocolombias quedaron definitivamente incluidas en los mapas de la guerra.

comunidad de Ladrilleros en el litoral pacífico colombiano, Ladrilleros, Valle. Proyecto N° C2831-2017, Programa Nacional de Concertación Cultural, Ministerio de Cultura.

13 <http://www.programaacua.org/index.php/acua-ar/1872-la-musica-de-leonard-renteria>

---

Hoy en día en Buenaventura hijos e hijas del destierro no son necesariamente competentes en las tecnologías agrarias que atesoraron sus padres y madres para darles vida a los sistemas de producción basados en el policultivo y que más adelante serán objeto de reflexión. Son grafiteros, artistas urbanos, reguetoneros y raperos que amplifican el sentido de las acciones críticas y pedagógicas, las cuales además cuentan con apoyo de las universidades del Pacífico y del Valle, de la Pastoral Social y la Iglesia, cuyo obispo Héctor Epalza desenmascaró a los grupos paramilitares responsables de las llamadas casas de pique e impulsó los reclamos de la movilización de 2014. Dio lugar al programa Todos Somos Pazcífico, cuyo incumplimiento incentivó el paro de mayo pasado<sup>14</sup>. Alertan sobre el acatamiento de los acuerdos entre el Estado y el Comité Cívico. Pese a la violencia que los amenaza, hicieron una pedagogía intensa que los entrelazó con organizaciones que comparten archivos comparables con lo mejor de sí mismos. Una de ellas es la Casa del Chontaduro del Distrito de Aguablanca en Cali, cuya militancia fue fundamental para que —al ritmo de las mismas consignas y tambores— hubiera tomas masivas de las calles de esa ciudad, ampliando de esa manera la base social de la protesta bonaerense. Batallan contra la corrupción local y regional que pueda afectar el destino final de los recursos convenidos para que haya suministro de agua potable todo el día, un hospital que atienda las necesidades del puerto, mejoras urgentes en la educación y la dignificación del trabajo. De ahí las 20000 firmas que recogieron para llegar el 20 de julio al Congreso y apoyar la radicación de la ley que materialice las partidas acordadas.

La generación del destierro también se opone al que el historiador Santiago Arboleda considera “Estado etnofágico”, o devorador de pueblos étnicos. Lo encarna la condena oficial a “... la consulta previa y el consentimiento informado [como] embelecos [que estorban un] modelo de desarrollo [que incluye el] “Plan Máster 2050, coordinado por la Presidencia de la República, y que —bajo el eufemismo de “reubicación”— [en Buenaventura] está expulsando de la isla a la población hacia la zona continental”<sup>15</sup>.

En el puerto coexisten dos repertorios afrocentrados. Uno elaborado mediante profundas raíces históricas; otro reflexionando sobre las injusticias del presente. Ambos tienen el nexo implícito de los sistemas ancestrales de producción. El Chocó ofrece un escenario apropiado para examinar los archivos que la gente ha elaborado sobre esos sistemas y sobre los sabores que cimentan.

## Afrogénesis

Judith Carney y Nicholas Rosomoff son expertos en los legados botánicos de África en las Américas y el Caribe. En su libro *A la sombra de la esclavitud*<sup>16</sup>, explican que a la trata de personas desde Mali y Senegal hasta el valle del Congo, pasando por las Guineas, Ghana, Costa de Marfil, Nigeria, Togo, Benín y Camerún la apuntalaron los cereales, los tubérculos, las frutas, los pastos, las gallinas, las cabras y las vacas que los habitantes de esas mismas regiones cultivaban o criaban. Debido a las expediciones portuguesas, desde los primeros decenios del siglo XV, Madeira, las islas Canarias, Cabo Verde y Marruecos fueron nodos de un sistema de exportaciones transatlántico que se extendería por casi todas las costas africano-occidentales y centrales. Las carabelas no solo zarpaban con sus indignos cargamentos de gente, sino con esas plantas y animales para alimentarlos, inclusive luego de haber desembarcado en puertos como Cartagena. Cautivos y cautivas llegaron con las memorias de las tecnologías para sembrar y procesar las plantas y los animales transportados desde allá. Pese a los estrechos márgenes de maniobra que dejaba la privación de la libertad, en tierras como las del Pacífico, esas personas desarrollaron los sistemas de producción que examino a continuación.

---

<sup>14</sup> <http://lasillavacia.com/historia/buenaventura-se-despide-de-quien-se-nego-ser-un-perro-mudo-61568>

<sup>15</sup> <https://www.azonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/10283-buenaventura-exclusi%C3%B3n-hist%C3%ADrica-y-represi%C3%B3n-estatal.html>

<sup>16</sup> Carney y Rosomoff (2009).

---

## Socola

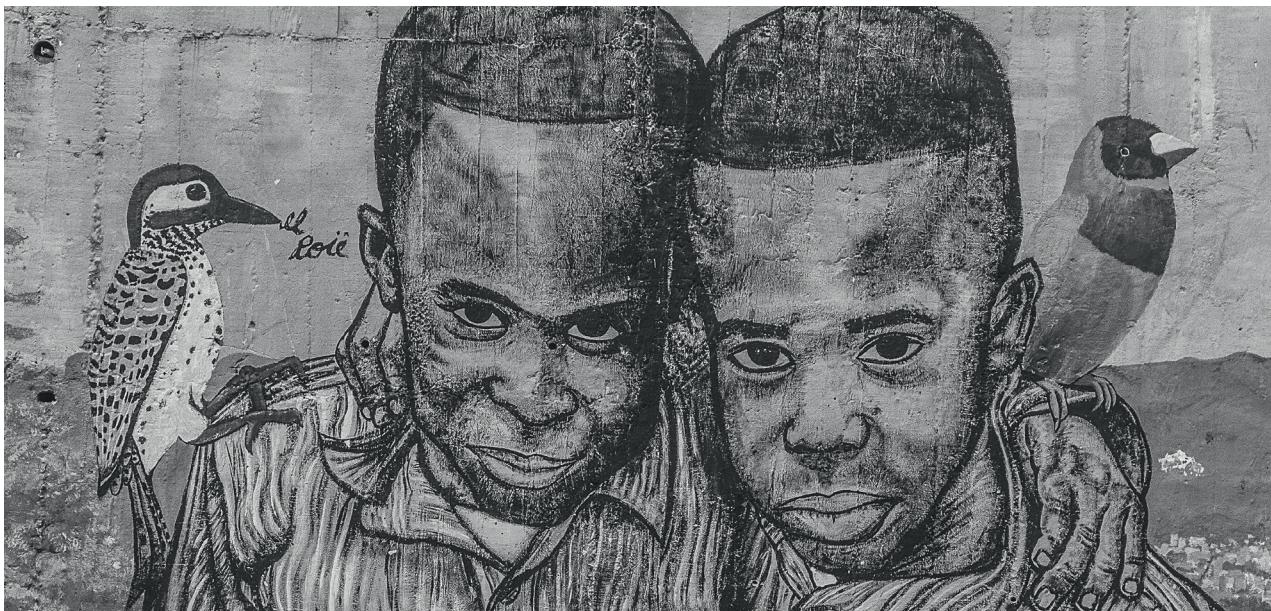
El antropólogo Andrés Meza (2010) halló que la gente del Baudó usa el término *socola* para referirse a esas agriculturas tradicionales (p. 163). Por razones nemotécnicas aquí lo generalizaré para todo el litoral. A la socola la caracterizan la preservación y proliferación de especies silvestres, comenzando por las vegetales de los bosques primarios. Gira alrededor de la agricultura de tumba y descomposición y tiene el sello de varios procedimientos que explican su independencia de los agroquímicos, su contribución a la conservación de las selvas biodiversas, y su función multiplicadora de la pluralidad de especies cultivadas. El primer procedimiento consiste en no talar todos los árboles del área boscosa donde se hará la siembra. El segundo, plantar semillas de los árboles derribados, dejando sobre la superficie troncos y ramas tumbadas para que se descompongan. Les crecen hongos cuyos sistemas reticulares se pueden extender por varios kilómetros a la redonda, transportando agua, azúcar y proteínas<sup>17</sup>. Ese diálogo subterráneo nutre la nueva siembra y los árboles que quedan en pie (Tsing, 2016). Estos circunvalan el cultivo y forman una barrera boscosa que acelera el crecimiento del barbecho, o *monte biche*, cuando ya hay que dejar descansar el suelo.

La tercera operación consiste en asociar plantas: plátano y yuca; chocolate, lulo y borojó, con claritos de arrozales o maizales sobre los cuales vuelan abejas, avispas y colibríes, entre otros polinizadores, además de libélulas, mariposas, y cucarrones a cuya demografía la controlan lagartijas y ranas. Los campesinos delegan a los osos hormigueros la disminución del tamaño de los nidos de hormigas, mas no a los venenos industriales. De esa manera mantienen el acceso a la valiosa y fértil tierra que rodea las colonias de esos insectos. La recolectan las mujeres con sus hijos e hijas para llenar sus *zoteas*, consistentes en canoas viejas u otros recipientes que montan sobre plataformas de madera próximas a sus casas (Arroyo, 2001). De allí proveen aliños para la cocina, yerbas para curar dolencias, y cocos germinados para *ombligar* o hermanar a sus hijos e hijas con la naturaleza y el territorio. Por lo general, el rito de afiliación con el medio lo lleva a cabo la partera, quien trasplanta desde la zotea el pequeño cocotero y lo siembra sobre la placenta del nene o nena recién nacida, a quien sus padres le enseñarán que la palmera que crece al mismo tiempo que su cuerpo es su *ombligo* (Arocha, 1999). Y el cuarto ejercicio relevante consiste en sincronizar las tareas agrícolas con la cría de cerdos y aves de corral, caza, pesca, recolección, y minería artesanal de oro, actividades a su vez sincronizadas con los tiempos de más o menos pluviosidad.

La socola parecería haber sido diseñada siguiendo la teoría de la evolución. Mantiene buena parte de las conversaciones entre especies vivas propias de los bosques primarios —*monte alzao*— o las reproduce dentro del cultivo. Ese conjunto de interacciones preservadas y estimuladas deriva en la proliferación de diversidades vivas que consisten en seguros contra la incertidumbre. En el Pacífico, esa incertidumbre tiene raíces ambientales y económicas. Entre las primeras, sobresalen terremotos, tsunamis, incendios e inundaciones. Entre las segundas, los dictámenes de los mercados internacionales, sean ellos de maderas, mariscos, oro, platino, petróleo o cocaína. Las bolsas de *commodities* de Nueva York o Tokio determinan la aparición de empresas extractivas, las cuales a su vez sirven de imanes para la gente de aldeas ribereñas que migra en busca de opciones laborales. Esas empresas se encogerán o desaparecerán de acuerdo con las reglas del mercado, con efectos sobre las poblaciones locales que pueden ser tan devastadores como los de un tsunami. De ahí la creatividad de los portadores de esas culturas: reaccionar con eficacia a las crisis para alcanzar la recuperación sociocultural y económica. De acuerdo con Daniel Varela (2013), desde hace 50 años, el saber académico demuestra que la socola y los *saberes del monte* que la sustentan son fundamentales para enfrentar y superar las crisis cíclicas.

La tecnología agroindustrial opera en la dirección contraria. Se basa en el aniquilamiento de especies vivas para privilegiar la especie domesticada que se siembra y cuyo éxito depende de agroquímicos e ingentes cantidades de agua. Se trata de la tecnología responsable de que hoy en Colombia cada año desaparezcan quince mil

<sup>17</sup> <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/las-comunicaciones-secretas-de-las-plantas-articulo-694053>.



colmenas y que muchos procesos de polinización corran por cuenta de jornaleros (Colectivo Abejas Vivas, Julio de 2017).

Esas agriculturas que la gente del Afropacífico cimienta sobre el policultivo han sido objeto de apoyos estatales insignificantes, pese al papel que han desempeñado en la seguridad alimentaria de toda la región y a los servicios ambientales que han prestado. De ahí que fuera significativo que el paro que los chocoanos convocaron para el 21 de agosto de 2016 incluyera a esos sistemas agrícolas dentro de sus reivindicaciones.

### **Mano cambiada**

Uno de esos acuerdos nació del archivo con lo mejor de la sociedad afrochocoana que introdujo el curtido líder afro, Rudecindo Castro: que el Estado les ofrezca incentivos a las unidades familiares de producción basadas en la solidaridad de la mano cambiada y en "...las formas tradicionales y alternativas de producción, la propiedad colectiva del territorio y la conservación de la biodiversidad..."

Me ilusioné porque quizás —por fin— se integrarían investigación académica y socila para perfeccionarla y expandirla. Para que se entienda el motivo de esa esperanza, explico que desde 2012 venía percibiendo la ansiedad de los pueblos del Afropacífico por reparar los daños culturales que la guerra les causaba desde el decenio de 1990. Al examinar los proyectos de emprendimiento cultural que diversas organizaciones le presentan al Programa Nacional de Concertación Cultural del Ministerio de Cultura, hallé que las comidas tradicionales estaban entre los acervos afectados, de modo que para su reparación comenzaban a elaborarse el tipo de archivos a los cuales me he referido desde la introducción a este ensayo.

Para la convocatoria de 2017 del PNCC, en todo el país hubo 69 proyectos que originaron comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, cuya distribución aparece en la tabla 1. Sumando las propuestas provenientes del Cauca —que incluye la zona plana del norte con marcada tradición y relación Afropacífica—, Chocó, Nariño y Valle, se aprecia que —relacionados con patrimonio cultural inmaterial— los proyectos presentaron los siguientes números: 3 para lenguas y tradición oral; 3 para juegos tradicionales; 4 para técnicas y tradiciones; 3 para medicina tradicional; 6 para culinaria; 7 para eventos religiosos y 11 para saberes tradicionales o contemporáneos. Esta última categoría está por fuera de las de patrimonio cultural inmaterial, pero la contemplo aquí porque también toca lo relativo a cocina e identidad. Exceptuando los de lenguas y

---

juegos, se llega a un total de 31 proyectos relacionados con los sabores y texturas tradicionales. Esa osmosis depende de la naturaleza sistémica de la cultura. Así es lógico que proyectos sobre técnicas y tradiciones involucren las que se relacionan con la cocina; del mismo modo los que hablan de recuperar plantas propias de la medicina tradicional tocan la culinaria porque las ya mencionadas zoteas son el ámbito para cultivar tanto plantas medicinales, como alimenticias. Por su parte, los eventos religiosos son inconcebibles sin referirse a los platos que se ofrecen en ocasiones tan esperadas, y la recuperación de saberes tradicionales por lo general involucra las memorias de las cocineras desplazadas.

De los proyectos enumerados, es ejemplar el que presentó el Consejo Comunitario Mayor del río Pepé, afluente del Baudó en el departamento del Chocó. Busca constituir en Puerto Meluk la escuela de formación gastronómica Nelsa Castro Moreno y así recuperar recetas en riesgo: natilla de plátano, envuelto chispeado, birimbí, arroz de maíz, masitas, chiceme, y diversas arepas. Yamileth Banguero y Floriselda Sánchez, entre otras maestras de la Institución Educativa Nuestra Señora del Carmen, se ilusionan con crear una academia gastronómica pese a una cotidianidad afectada por el enfrentamiento armado entre guerrilleros del ELN y miembros de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia. Los primeros tratan de controlar el valle del Baudó desde Pié de Pató hacia el norte, hasta San Francisco de Cugacho; los segundos desde Pié de Pató hasta Puerto Pizarro sobre el océano Pacífico. Debido a su aspiración por imponer la hoja de coca, causan una crisis humanitaria de la cual toma nota Human Rights Watch<sup>18</sup>. Por si fuera poco, en el alto Baudó, esos guerrilleros les prohíben a las mujeres mantener sus zoteas, para evitar posibles brujerías que debiliten el poder guerrillero<sup>19</sup>, pero afectan el suministro de aliños tradicionales.

### **San Pacho**

La opción de hacer posibles proyectos de esa naturaleza cuando sus cimientos agrícolas han sido fragilizados llevaba mi visión hacia las reivindicaciones afrocentradas del paro realizado en Quibdó en agosto de 2016. Infortunadamente, esos reclamos quedaron excluidos del paro de mayo de 2017. El gobierno incumplió pliego del primero, y el nuevo quedó cimentado sobre la modernización infraestructural, según me lo informó Rudecindo Castro —Yuya— el 18 de mayo de 2017. Este curtido dirigente había sido miembro del Comité Cívico Departamental por la Salvación y Dignidad del Chocó responsable del primer alzamiento. Para convocarlo, había apelado a otro de los repertorios objeto de este ensayo, el de las ceremonias en honor al patrono de Quibdó, San Pacho —Francisco de Asís, Orula en el panteón de la religión de los orichas de raíz nigeriana—. Propuso que en la víspera de que los manifestantes salieran a tomarse las calles, las parroquias de Quibdó realizaran arrullos en honor a santo. Es memorable la anécdota del taxista que Yuya contrató para llevar la imagen original a la catedral. Al final de la carrera le dijo “yo no le cobro no”<sup>20</sup>. Nunca había estado tan cerca del milagroso<sup>21</sup>.

Como el paro de mayo de 2017 sacó a la socila del pliego, los policultivos tradicionales seguirán dependiendo de su nada despreciable pero propia resiliencia<sup>22</sup>. Mediante la investigación historiográfica y etnográfica para su tesis de maestría, Daniel Varela (2013) demostró que en Andagoya —combinados con la minería artesanal—, “los saberes del monte” permitieron que la gente superara la profunda crisis socio-económica que ocasionó el colapso y salida de la multinacional minera Chocó Pacífico. Hoy por hoy lubrican los circuitos de redes complejas de cultivo y comercio de plátano, según lo demuestra la investigación sobre vida campesina en el Chocó que lleva a cabo el equipo que orientan Andrés Meza y el mismo Varela en el Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Junto con Liliana Gracia y Miguel Urrego, Meza hace trabajo de terreno en el medio Atrato y el Baudó, mientras con Varela, Antonio Olmos y Ana María Garrido cubren el San Juan.

18 <https://www.hrw.org/es/news/2017/06/07/colombia-grupos-armados-oprimen-comunidades-riberenas>

19 <http://www.elespectador.com/search/opinion%20paranoiayetnociocolumna524541>

20 La doble negación propia del habla del Pacífico es una clara huella de africanía

21 <http://www.elespectador.com/opinion/opinion/paro-arrullado-columna-651865>

22 <http://www.azonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2645-lo-primer-es-lo-primer-lo-primer-colombia-tiene-con-que.html>

---

Meza y asociados hallaron cómo —a lo largo del decenio de 1990— entraba en crisis el comercio de plátano hartón que había sobresalido entre el Atrato y Cartagena, y entre el Baudó y Buenaventura. Conflicto armado, siembras de hoja de coca, aspersión indiscriminada e inconsulta de glifosato, minería del oro con retroexcavadoras y dragones, así como nuevas vías se combinaban para perjudicarlo.

Hacia el norte, por el monocultivo con agroquímicos, el hartón urabeño desplazaba al atrateño. Hacia el sur, a partir de 2005, la nueva vía que conectó a Istmina con Puerto Meluk facilitó la llegada de plátano barato desde Risaralda, Quindío y Antioquia. Sin embargo, inconformes con los sabores foráneos y los contaminantes químicos, los chocoanos fueron gestando una especie de revolución silenciosa alrededor de “la mancha”. La denominación involucra las pintas de la cáscara, el líquido viscoso que desprende el plátano cuando lo cortan, al cual —además— se lo considera fuente de vida y causante del sabor y clase de masa de la fruta. En Quibdó, Istmina y Condoto, entre otros puertos ribereños del Chocó, la gente comenzó a buscar y consumir “manchas” limpias. Tal era el caso de los hartones cultivados en el Baudó y el medio Atrato. La misma vía Istmina- Meluk en algo reavivó el comercio de hartón desde el alto Baudó hacia el San Juan, en tanto que también fue tomando fuerza el comercio hacia Quibdó desde Ríosucio y los ríos Munguidó y Bojayá.

El equipo del ICANH halló que en el San Juan —en adición a las 9 especies de hartón— hay 15 especies que la gente cataloga dentro de la categoría *marabaya*. La taxonomía atrateña es algo distinta, con 14 especies algunas de las cuales incluyen subcategorías, como las del dominico, a saber, rabilargo, blanco culimocho o sapo; dominico salaondra, dominico hartón y el dominico quinientos. “El banano/plátano está asociado con otros cultivos y sale con la producción diversa de frutales y tubérculos de las fincas”, escribe Meza, añadiendo que —como todas las variedades— puede cosecharse a lo largo de todo el año y madura en 12 meses<sup>23</sup>.

Los taxones dependen de la historia y de las cualidades morfológicas de árboles y frutas. En el libro ya citado de Carney y Rosomoff se lee que en África esas plantas ya se cultivaban a lo largo del último mileno antes de Cristo, procedentes de la India por medio de los llamados intercambios monzónicos. Al inicio de la trata atlántica, los africanos habían domesticado 120 variedades de plátano y 60 de banano, separadas por la noción no siempre cierta de que —para consumirlo— al plátano hay que cocinarlo o fritarlo, mientras que los bananos se pueden comer directamente de la mata. Este último preponderaba en la región de los Grandes Lagos y la cuenca del río Congo, y el primero en las áreas de bosque tropical de África occidental y central. Durante la primera mitad del siglo XV, los portugueses los exportaron hacia las islas ya enumeradas para mantener a los guanches esclavizados en plantaciones de caña de azúcar. Exterminados los guanches, empezaron a llevar cautivos africanos. Desde esas islas, acompañarían a los esquejes de caña que Colón sembraría en Santo Domingo en 1493. Meza me escribe que al leer a Carney y Rosomoff se percató de que “El fraile dominico Tomás de Berlanga tomó clones de las islas Canarias y los llevó a Santo Domingo en 1516. ¿Viene de ahí el nombre actual de dominico, una de las especies más apetecidas?”

El que por años investigadores europeos les hubieran atribuido a portugueses y españoles la iniciativa de desarrollar ese número significativo de variedades de plátanos y bananos hace parte de un racismo académico incapaz de reconocer las innovaciones que la gente negra ha introducido a lo largo de la historia. El caso de la domesticación del llamado “arroz negro” *Oryza glaberrima* sigue una línea comparable. Ese arroz y la tecnología para producirlo y procesarlo fueron centrales para alimentar a la gente esclavizada de las plantaciones de azúcar del Caribe. La genética enseña que en Surinam por su resistencia a las plagas y a los cambios climáticos se convirtió en cosecha de cimarrones que luchaban por su libertad. En Colombia está pendiente el trazo de esa genealogía. Es relevante porque en la socola plátano y arroz crecen juntos. La domesticación del glaberrima tuvo lugar hace 3000 años en la llamada curva del río Níger y hasta el decenio de 1960 los botánicos europeos persistieron en afirmar que se trataba de una invención asiática (Carney, 2001). De ahí la afirmación de los autores del libro que comentó: “la esclavitud significó no solo la apropiación del cuerpo y su trabajo, sino también del conocimiento y las ideas de las personas esclavizadas... Los derechos de propiedad les dieron a los amos el poder de reclamar ese conocimiento

---

<sup>23</sup> Mensaje electrónico del 23 de septiembre de 2017.



como propio y transmutarlo a lo largo del tiempo como prueba de su superioridad e ingenuidad intrínsecas ...” (Carney y Rosomoff, 2009, posición 3062 de la versión en Kindle).

La historia deja otras huellas en esas taxonomías: la medida para vender los hartones es la ración de 64 plátanos, es decir la que imperó a lo largo de la colonia para surtir las necesidades de la población esclavizada en las minas de oro; por su parte, a la marabaya la venden por racimos. Pero hay aún más: el hartón no se da en suelos pedregosos como los que dejan en el San Juan y el Atrato las retroexcavadoras después de haber cavado las troneras gigantescas que permiten sacar las arenas auríferas. En cambio, la marabaya es menos exigente y sí pelecha en esas tierras menos fértiles. La gente del Baudó trata de recuperar el *mello* o *cuatro racimos* por su fortaleza frente a los cambios ambientales. Resiste las sequías, pero también puede vérsele sembrado en vegas que al inundarse casi cubren la mata sin que pierda su fertilidad. En el San Juan, una de las variedades de marabaya es el *cachaco* o *popocho* de relaciones paradójicas con las personas. Es casi silvestre, por lo cual sirve bien para alimentar a los cerdos o para regalárselo a quien lo necesite. Esas dos características des prestigian la fruta, porque “nadie quiere aceptar que come lo que le regalan” explica Daniel Varela en entrevista del 28 de agosto de 2017. Pero por nutritiva, es la preferida para las coladas de bebés. En un mensaje del 23 de septiembre de 2017, Andrés Meza precisa estas diferencias

Antes el banano no tenía comercio en Quibdó y hoy se vende mejor que el plátano. Varias personas de edad avanzada nos contaron que, de pequeños, ni el banano, ni el popocho (cachaco), ni el primitivo eran alimentos para la gente. Eso se sembraba para los cerdos, pero de cierto tiempo para acá ha cambiado la cosa. Ya a la gente le gusta más el popocho que el mismo plátano. “Brisas del Atrato” y “La paila de la abuela” son dos restaurantes quibdoseños de comida chocoana que se abastecen de banano con intermediarios que les ponen el producto en el local. El frito de popocho y de banano es muy popular, pero considerado nocivo por algunos, por lo que muchos consumidores prefieren comerlos cocidos.

A la marabaya la humanizan no fijándole precio en el mercado. El vendedor espera cómo reacciona el comprador, quien inquiriere por la vereda y la finca donde la cultivaron. Jamás la venden con la medida de la esclavización —raciones de 64 plátanos— y la consideran más digerible que el hartón. Nutre los siguientes circuitos comerciales: desde las aldeas ribereñas de Las Mojarras, Dipurdú y Pié de Pepé hacia Istmina; desde Jigualito, y aldeas del río Iró, hacia Condoto; desde las aldeas de río Tamaná hacia Nóvita, y desde los caseríos de Profundó y Alto San Juan hacia Tadó. Por su parte, puerto Meluk, la capital del medio Baudó más que todo surte de hartón baudoseño a Istmina y Condoto. Por fuera del San Juan están circuitos de hartón y marabaya unen a Ríosucio y las aldeas de los ríos Minguidó y Bojayá con Quibdó.

---

Las zoteas también son objeto de revitalización. Entre 2008 y 2012, Liliana Gracia hizo investigación de terreno sobre el impacto que la carretera entre Las Ánimas y Nuquí tenía sobre el funcionamiento de los consejos comunitarios del área. Halló que, para mejorar la producción de coca, los agricultores envenenaban las hormigas. Idas ellas, ida la tierra de hormiguero, por lo cual en Quibdó aparecieron ofreciéndola las vendedoras ambulantes. Sin embargo, dentro de la salvaguardia de la socola, Varela y Olmos identificaron cómo en la aldea de Los Chenchos, entre otras del San Juan las mujeres experimentan con la hojarasca de las orillas de ríos y quebrabas y hoy salen a Istmina a vender ataditos de poleo y albahaca, entre otros aliños que le dan los sabores característicos a la cocina tradicional. Es muy probable que a medida que avance, la investigación del ICANH muestre cómo la socola tiene soportes autóctonos adicionales a los del hartón, la marabaya y las yerbas de zotea. La recuperación y revitalización de la cuenca del río Atrato que debe iniciarse pronto se beneficiará de la socola, y al mismo tiempo la beneficiará.

### **Archivo acuático**

En 2016 tuvo lugar un hecho único en la historia del país. El 10 de noviembre, la Corte Constitucional expidió la sentencia T622 que define a la cuenca del río Atrato como sujeto de derechos que impidan su exterminio como fuente de vida para los pueblos de ascendencia africana e indígena asentados en sus orillas y en las de sus afluentes. Esta jurisprudencia respondió a la acción de tutela que interpuso el Centro de Estudios para la Justicia Social ‘Tierra Digna’ en representación de una decena de consejos comunitarios de ese río y otras organizaciones en contra de la Presidencia de la República y agencias dependientes de ella. Entre las declaraciones que formula destaca la tercera que habla de “la existencia de una grave vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato y sus afluentes, imputable a las entidades del Estado colombiano asociadas (Presciencia de la República) [y los ministerios que dependen de ella]...por su conducta omisiva al no proveer una respuesta institucional idónea, articulada, coordinada y efectiva para enfrentar los múltiples problemas históricos, socioculturales, ambientales y humanitarios que aquejan a la región y que en los últimos años se han visto agravados por la realización de actividades intensivas de minería ilegal”.

La cuarta reconoce al “río Atrato, sus cuencas y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas, [para lo cual, entre otras exigencias deletrea] una comisión de guardianes del río con supervisión internacional, además de un panel de expertos que verifique el cumplimiento de la providencia. Otras resoluciones imposibles de citar aquí no dejan duda de que dictámenes comprables deberían replicarse para casi todos los ríos del litoral, considerando que su deterioro ha respondido a factores comparables a los que la sentencia contempla para el Atrato. De los énfasis ambientales y humanos que hace la sentencia, se deduce que la socola consistiría en uno de los mecanismos más idóneos para asegurar el porvenir de la cuenca del Atrato y del resto de las cuencas del litoral.

Dentro de esa filosofía, urge reavivar la reivindicación de la socola que hizo el paro quibdoseño en agosto de 2016. Por fortuna, hubo otras metas étnicas que, de realizarse, serían paradigmáticas para todo el litoral. Una es la reingeniería institucional que fue pactada. Involucra el trabajo mancomunado de los Ministerios del Interior, Agricultura, Minas, Educación, Cultura, Ambiente y Desarrollo Sostenible para que —transcurridos 23 años— al fin queden reglamentados los siguientes capítulos de la Ley 70 de 1993, referente a los derechos de las comunidades negras: IV, uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente; V, recursos mineros; VI, protección y desarrollo de los derechos y la identidad cultural, y VII, planeación y fomento del desarrollo económico y social. Las presiones que han ejercido las organizaciones de la base a lo largo y ancho del país dejan la esperanza de que esa Ley quede reglamentada en 2017.

Y en cuanto a educación y cultura, ese paro se ancló al Plan de Acción de las Américas Decenio de los Afrodescendientes 2016-2025 y la Ley 70 de 1993. De ahí el énfasis en programas de etnoeducación, en la reivindicación de los “cultores que forjaron la nación chocoana”, en la creación de una escuela de arte popular, la formación de gestores culturales y la construcción de una biblioteca pública departamental.

---

Son propósitos que podrían tener impactos regionales, pero que —al mismo tiempo— enfrentan amenazas debidas a otras reivindicaciones del mismo movimiento. Es el caso del ambicioso programa de construcción de carreteras que fue pactado, al cual sí reforzó el paro de mayo de 2017 y figura en el movimiento de Buenaventura. De procesos rigurosos de consulta previa y licenciamiento ambiental dependerá que vías como la que conectará a la región del San Juan con el golfo de Tribugá no faciliten la entrada de más maquinaria para la minería ilegal, más deforestación, más colonización y desplazamiento de las poblaciones ancestrales. Tan solo la firme intervención estatal logrará que los acuerdos firmados en Quibdó coadyuven en la realización de los requerimientos que la Sentencia T622 de 2017 enumera para salvaguardar la vida futura de la cuenca del Atrato y la de las comunidades étnicas que la han humanizado.

Por último, las comisiones de guardianes que requiere esa sentencia bien podrían ampliarse para beneficiar a todos los ríos del litoral, con un potencial enorme de socavar las narrativas narcocentradadas y ofrecerles a los jóvenes tumaqueños opciones que los alejen de los tráficos ilícitos y las armas. Adicionalmente, consistirían en medios de integrar a generaciones del destierro como las de Buenaventura en el propósito de la recuperación ambiental y social de los territorios de sus antepasados.

Hacia el logro de ese porvenir, es relevante la visión que don Gorgonio Valderrama Mosquera —un líder la aldea de Los Chenchos en el San Juan— le transmitía a Antonio Olmos el 9 de mayo de 2017: “Dicen que los chocoanos somos pobres, [...] ahí es donde yo llamo ser pobre de mentalidad [...] el Chocó es una tierra productiva ... usted puede criar peces porque tenemos agua, puede hacer galpones con gallina ponedora y vender huevos. Si uno se propone sembrar Yuca para coger [...] en el mes \$2'000.000. Usted acá tiene esa oportunidad de ponerse su propio sueldo, con su propio tiempo...” Autonomía, lo que faltaba para completar la definición de socola. Libertad, búsqueda innegociable de quienes fueron esclavizados, pero jamás se resigñaron a la sujeción que les imponían los amos.

## BIBLIOGRAFIA

- Arocha, Jaime. (1999). Ombligados de Ananse: hilos ancestrales y modernos en el litoral Pacífico colombiano. Bogotá: Centro de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Arocha, J. (2005/2006). “Muntu y Ananse amortiguán la diáspora afrocolombiana”. En: *Palimpsestus* 2 pag. 92–103.
- Arocha, Jaime y otros (2008). Velorios y santos vivos: comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Bogotá: Museo Nacional de Colombia.
- Arroyo, Jesús. (2001) Zoteas: biodiversidad y relaciones culturales en el Chocó biogeográfico colombiano. Quibdó: Instituto de Investigaciones del Pacífico.
- Carney, Judith. (2001). Black rice: the African origins of rice cultivation in the Americas. Cambridge: Mass: Harvard University Press.
- Carney, Judith y Nicholas Rosomoff (2009). In the shadow of slavery: Africa's botanical legacy in the Atlantic world. Berkeley: University of California.
- Couto, Mia (2006). El otro pie de la sirena. Madrid: Casa África.
- Meza, C. (2010). Tradiciones elaboradas y modernizaciones vividas por pueblos afrochocoanos en la vía al mar. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Said, Edward W. (1997). Cultura e imperialismo. Barcelona: Anagrama.
- Tsing, Anna. (2016). “Cómo amar un hongo”. En: *El Malpensante*, 174, mayo, pp. 26-35.
- Varela Corredor, Daniel. (2013). Los saberes del monte: desindustrialización, crisis y reinvenCIÓN campesina en Andagoya, Chocó (1974-2991). Trabajo de investigación presentado para optar por el título de Maestría en Antropología. Bogotá: Departamento de Antropología, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.

**Anexo 1. Distribución de proyectos por regiones y áreas temáticas**

	PCI, lenguas y tradición oral	PCI, juegos tradicionales	PCI, técnicas y tradiciones	PCI, medicina tradicional	PCI, cultura culinaria	PCI, eventos religiosos	Saberes tradicionales o contemporáneos	Música y danza	Medios audio visuales	Sin diligenciar	Subtotal
Antioquia									C812		
Bogotá										C1652	1
Atlántico						C1654	C1433 C3076W C3340VV				4
Bolívar							C1455 C2363				2
Córdoba	C2710 C3077						C1095 C1948 C2872				5
Guajira	C1377 C1827 C1594 C1492 C1809										5
Magdalena										C2752	1
Sucre	C3359 2017			C1456		C297					3
San Andrés	C2890						C1649 C2890	C514 C322	C434	C434	5
Cauca	C3491	C2843 C3491	C3491	C2843 C3491	C1489 C2843 C3491	C1452 C53	C2824 C611				7
Atrato (Chocó)	C1115		C2294			C1237W				C1129W	4
Baudó (Chocó)				C864 C3019 C3673	C1607	C1135W C3178W				C1231W C2658	9
San Juan (Chocó)		C1162	C2620		C3029VV	C1140 C2175 C2182W C2876 C2298	C1782 C1864W C1836W	C3149W C1355 C1637W C3538 C3078W C3029			16
Nariño						C321					1
Valle	C2831	C2831	C2831	C2831	C2831	C1855	C1519 C456 C2831				4
Total	7	8	5	3	6	7	13	18	3	12	69

---

# **EL INCIERTO FUTURO DE LA DEMOCRACIA... Y DEL MUNDO**

LUIS ALBERTO RESTREPO M.  
EX DIRECTOR DEL IEPRI  
UNIVERSIDAD NACIONAL

---

**T**ras la caída del Muro de Berlín en 1989, la democracia representativa liberal – o “democracia”, simplemente - aparecía ante el mundo como el régimen político por excelencia. Hoy, 30 años después, hace agua en todas partes. Crecen la abstención electoral, la atomización de los partidos y el voto contra el establecimiento político, saltan al proscenio mediático líderes que manipulan miedos infundados, odios viscerales y/o esperanzas mesiánicas y se abren cada día trincheras enemigas en las distintas sociedades.

El síntoma más claro del malestar es esta aguda división política de los ciudadanos. Bloques políticos y sociales al parecer irreconciliables se atacan con agresividad. Las derechas se valen del miedo para conquistar adeptos, mientras las izquierdas recurren al resentimiento nacional y de clase. Con tal de ganar aprobación popular, personajes mediáticos y sus seguidores no vacilan en recurrir a cualquier medio: mentira, exageración, desinformación, insulto, calumnia. Todo vale. La primera víctima es la verdad.

La polarización no sólo es señal de crisis en la democracia sino también su más fuerte foco de irradiación. ¿A qué se deben estos fenómenos?

Aunque la mayor parte de los ciudadanos comparten hoy algún grado de insatisfacción con la democracia, los diagnósticos y motivaciones son opuestos y dan lugar a propuestas encontradas. A pesar de su inconformidad, unos defienden la democracia o al menos le prestan un apoyo pasivo y resignado. Consideran que sus fallas actuales se deben a los abusos de algunos actores políticos -gobernantes, congresistas, dirigentes de los partidos, magistrados de las cortes u otros- que deben ser retirados de sus cargos y sancionados, o se las atribuyen a deficiencias institucionales que deben ser corregidas. Entre ellos hay sectores de extrema “derecha” que a estas críticas les añaden su talante autoritario, hostil a las libertades y el pluralismo. Sus radicales adversarios, en cambio, - la extrema “izquierda” - consideran que la democracia misma debe ser profundamente transformada. Se debe eliminar su carácter liberal, y su representatividad debe ser complementada o transformada en democracia “participativa”. Curiosamente, en términos generales, en el norte más desarrollado predomina la rebelión entre las derechas y en el sur en las izquierdas.

Aunque las críticas de ambos bandos apuntan a problemas reales, parecen ignorar lo que, a mi juicio, es su raíz más profunda. Por esta razón, las terapias políticas que se intentan, en vez de abrir caminos de esperanza, conducen a callejones sin salida y ahondan la crisis.



En este artículo concentraré la atención en lo que piensan y buscan los movimientos inconformes con la democracia, más que en las fallas institucionales de esta, al menos en la medida en que sea posible separar los dos aspectos. Pondré especial énfasis en América Latina y, al final, sugeriré una hipótesis sobre la posible raíz de la crisis y señalaré la enorme incertidumbre que esta plantea para el inmediato futuro no solo de la democracia sino del mundo.

### **Los hechos**

El malestar ciudadano con la democracia es universal. Con muy pocas excepciones, se extiende desde los EEUU a la América Latina, pasando por Europa y Asia.

Por su impacto mundial, Estados Unidos es hoy el escenario más destacado de la indignación ciudadana. Ya desde el gobierno de Ronald Reagan (1981-1989), la sociedad estadounidense quedó dividida en dos campos antagónicos. A Obama y su gobierno lo bloquearon los republicanos desde el Congreso. Y Donald Trump triunfó gracias al voto conservador y resentido de la “América” blanca del centro del país con los tradicionales operadores políticos de Washington: partidos, congreso y gobiernos. En su campaña, el magnate recurrió a la nostalgia y la herida soberbia de esas minorías en decadencia, prometiéndoles su recuperación y el restablecimiento de la primacía estadounidense en el mundo. Lo hizo con un estilo brutal que contrasta con los cánones habituales de la clase política, hoy desacreditada. Las protestas masivas en su contra, en cambio, han pretendido rescatar el pluralismo democrático de las garras de esa derecha nacionalista, racista y xenófoba, encarnada por un excéntrico Trump.

Las tensiones sociales y políticas no son menores en Europa. En el norte del viejo continente se han fortalecido movimientos sociales de extrema derecha, líderes y partidos nacionalistas, hostiles a la inmigración y a la misma Unión Europea (UE).

Gran Bretaña (GB) marcó el tono. El 23 de junio de 2016, los británicos respondieron a la pregunta: ¿Debe el Reino Unido seguir siendo parte o no de la Unión Europea (UE)? Mediante una campaña de mentiras y falsos miedos de cara a los inmigrantes, y a un estancamiento económico supuestamente debido a la dependencia de la UE, un sector del partido conservador, opuesto a la Unión, capitalizó en su beneficio el desempleo rural y la nostalgia de muchos británicos de la tercera edad. Y, para sorpresa de Londres y del mundo entero, triunfó el Brexit (*Britain exit*). Así, 43 años después de haber ingresado a la Comunidad Económica Europea (CEE), la GB decidió volver cuatro décadas atrás para encerrarse en su arrogante aislamiento.

---

En Francia, las elecciones presidenciales del 23 abril y el 7 de mayo de 2016, mantuvieron en vilo al país y a la misma UE. Amplios sectores bajos y medios de la sociedad francesa sienten amenazados sus puestos de trabajo tanto por la inmigración masiva como por el libre comercio entre los países de la Unión, temen la infiltración de terroristas y rechazan las imposiciones burocráticas de Bruselas, sede administrativa de la UE. Sobre esos temores cabalgó la candidata de ultraderecha Marine Le Pen, incentivando el rancio nacionalismo francés y la xenofobia, y prometiendo que retiraría a su país de la Unión. Al igual que Trump, no cesó de exacerbar el miedo al desempleo y a la inmigración. Le Pen mantuvo durante largos meses una amplia ventaja en las encuestas. Sin embargo, fue sorpresivamente derrotada por Emmanuel Macron, un joven exbanquero europeísta y liberal. Macron enfrenta una gestión difícil y falta por ver qué sigue en Francia una vez concluya su mandato. Situaciones parecidas han atravesado Austria y Holanda, entre otros.

El 24 de septiembre próximo, competirán 33 partidos en la elección federal alemana<sup>1</sup>. Hasta ahora (5 de septiembre), las encuestas dan una victoria amplia a la CDU de Angela Merkel, con una media de 37-38% de los votos. Sin embargo, el partido de ultraderecha ‘Alternativa para Alemania’ (AfD) se mueve entre el 8 y el 10% de votos, duplicando los apoyos respecto a 2013 y entrando en la Bundestag por primera vez, lo que trae a la memoria la Alemania nazi en los años treinta.

En el sur de Europa –España, Italia, Grecia- el descontento proviene más bien de sectores de izquierda y de la clase media y trabajadora que han sufrido el mayor impacto de la crisis económica de la Unión. Estos comparten con las derechas del norte europeo el rechazo a la inmigración y una reivindicación nacionalista opuesta a la libertad de mercado y a la administración burocrática de la UE. Pero a esos rasgos comunes se añade el resentimiento con la próspera Alemania por haber condicionado sus créditos a la aplicación de un severo régimen de austeridad y trabajo.

Más allá de Occidente, recordemos a Ucrania. Desde el 2013, el país más poderoso de la antigua URSS después de Rusia, vivió el Euromaidán (21 de noviembre de 2013 – 23 de febrero de 2014), fuerte serie de protestas dirigidas contra el gobierno de Víktor Yanukóvich. El movimiento finalizó en 2014 con la destitución de Yanukóvich.

Unos 150 millones de trabajadores del sector público de la India participaron en una huelga nacional en septiembre de 2016. Cerraron los bancos estatales, pararon las centrales eléctricas y se detuvo el transporte público. Protestaban por lo que llaman “políticas anti-obrares y anti-pueblo” del gobierno de Narendra Modi.

En América Latina la polarización ha llegado a ebullición en Venezuela. El desmonte progresivo de la democracia ha desembocado en su abolición por parte del régimen “bolivariano”. El gobierno prescindió del voto universal e hizo elegir una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) seriamente cuestionada, que se ha entronizado como el único poder público, por encima de todos los demás poderes constituidos.

A su vez, desde el 1 de abril de 2017, jóvenes, grupos de oposición, sectores sociales de nuevo empobrecidos y disidentes del chavismo mantuvieron durante más de tres meses grandes movilizaciones diarias de protesta en contra del régimen. El gobierno respondió con represión. Las refriegas acumularon un elevado saldo de muertos, heridos y arrestados. La fiscal general de Venezuela Luisa Ortega, destituida por la ANC y ahora en el exilio, reveló que durante 2016 se registraron 21.752 homicidios, cifra que, para el Observatorio Venezolano de Violencia (OVV), se elevaría a 28.479 asesinatos. Según la fiscal, desde el 1 de abril hasta comienzos de agosto, 121 personas perdieron la vida y otras 1.958 resultaron heridas. A mediados de agosto las protestas han decaído y la coalición opositora luce debilitada.

El enfrentamiento en el país vecino repercute en todo el continente. Mientras diez gobiernos regionales rechazan la ANC por ilegítima, el grupo de países del ALBA continúa dándole su apoyo. Mercosur terminó por suspender a Venezuela. Estas fracturas han paralizado indefinidamente los organismos de concertación regional como la CELAC, la Unasur y la OEA. La parálisis es insuperable. La situación de Venezuela contribuye

<sup>1</sup> Este artículo fue escrito antes de las elecciones del 24 de septiembre.

---

a exacerbar la polarización en las demás sociedades latinoamericanas entre los defensores de la democracia tradicional y los promotores de una presunta democracia participativa, hostil a los partidos tradicionales, el Congreso y el libre mercado.

La crisis venezolana afecta de manera especial a Colombia. Con un pasado republicano común, una secular interacción fronteriza entre sus pobladores y una demarcación incierta y porosa de 2.219 kilómetros por la que se mueven poderosas redes criminales internacionales, lo que acontece en uno de los dos países repercute inevitablemente en el otro. A modo de ejemplo, mencionemos tres o cuatro problemas. Según Migración Colombia, en el país hay por lo menos 300.748 venezolanos, de los cuales sólo 47.305 están de manera regular, 153.443 superaron el tiempo de permanencia y entre 100.000 y 140.000 ingresaron de forma irregular. Para el director de Acnur para las Américas, se podría hablar hasta de un millón de venezolanos en territorio colombiano. Los refugiados sorprenden al país en una situación económica y política difícil. Por otra parte, una Venezuela “revolucionaria” en la que los militares –que miran a Colombia como potencial amenaza- tienen en sus manos el poder real, puede conducir a escaramuzas inesperadas. Además, esa vecindad ofrece una posible retaguardia estratégica para cualquier movimiento revolucionario en Colombia, sea político o armado. Finalmente, el fantasma del castro-chavismo pesa desde ya sobre la campaña presidencial para el 2018 e influirá en el resultado electoral.

La polarización que fragiliza la democracia colombiana se expresa ahora como un enfrentamiento entre los que respaldan los acuerdos de paz y quienes los rechazan como avanzada del “castro-chavismo” en el país. Pero esa artificial disyuntiva, que atemoriza a muchos colombianos, oculta otra mucho más profunda y más real – desde luego inconfesada - entre quienes están empeñados en conservar sus privilegios y los que consideran urgente adelantar hondas reformas sociales y políticas, bien sea en el marco de la democracia, o incluso – según la extrema izquierda - cambiando de raíz el modelo económico y político.

La polarización no es exclusiva de Venezuela y de Colombia. Brasil se debate entre dos inmensos bloques sociales y políticos sin salida visible. Por una parte, la izquierda, golpeada por la destitución de la presidenta Dilma Rousseff, las investigaciones sobre corrupción en el PT, el proceso contra Lula da Silva y el escándalo internacional de Odebrecht, firma promovida por los dos gobiernos del PT como bandera del Brasil; por la otra, una derecha ahora en el poder cuyos dirigentes - los mismos que derrocaron a Dilma - se encuentran también investigados por corrupción.

“La recuperación política de Brasil está íntimamente ligada a la capacidad de su sistema político de avanzar en la lucha contra la corrupción”<sup>2</sup>. Valga anotar que la corrupción en Brasil no es de hoy, es endémica en ese gran país. “Pero la enfermedad de la corrupción no es exclusiva de Brasil y es difícil encontrar un país que no esté afectado por este problema, cuya importancia ha aumentado de forma considerable en varios países.”<sup>3</sup>

Argentina, México y Ecuador, entre otros, no se encuentran mucho mejor.

### **Orígenes de la crisis de la democracia**

La confianza pública en la democracia comenzó a debilitarse en el mundo desde la década de los 80. En América Latina, la crisis de la deuda, que estalló en 1982, el agotamiento definitivo del modelo proteccionista de sustitución de importaciones basado en endeudamiento externo y la infructuosa búsqueda de una nueva forma de organización económica y política, han debilitado las democracias y dividido el continente. Desde entonces crece la insatisfacción de la población con la democracia sin que se halle todavía un camino claro para remediarla.

---

<sup>2</sup> Latinobarómetro, 2016, p. 7. Los informes anuales son producidos por la Corporación Latinobarómetro, una ONG sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile, única responsable de los datos. La medición de 2016 aplicó 20.204 entrevistas, entre el 15 de mayo y el 15 de junio, con muestras representativas del 100% de la población de cada uno de los 18 países, representando a la población de la región, que alcanza 597 millones de habitantes.

<sup>3</sup> Latinobarómetro, 2016, p. 8



Cuba y los hermanos Castro han sido los principales animadores y orientadores de las izquierdas continentales. Lula da Silva y el Partido de los Trabajadores de Brasil (PT) pretendieron emular a la isla en este campo y para ello promovieron la creación de dos foros internacionales: el Foro de São Paulo (FSP) y el Foro Social Mundial (FSM).

El FSP fue fundado por el PT en 1990, en São Paulo, y desde entonces congrega organizaciones de izquierda para debatir sobre el escenario internacional y las consecuencias del “neoliberalismo” en los países de Latinoamérica y el Caribe. Sus miembros - movimientos, organizaciones y partidos - se reúnen cada año, fortalecen lazos recíprocos de solidaridad, elaboran análisis de la situación regional y se trazan algunas orientaciones generales.

En la práctica, el FSP no ha tenido mayor incidencia. Sin embargo, un hecho ha permitido que algunos sectores de derecha magnifiquen su importancia. En el momento de su fundación, el único miembro que ejercía el poder ejecutivo en su país era el Partido Comunista de Cuba. Veinte años después, la mayoría de sus miembros accedieron al poder en distintos países por vía electoral, formaron parte de coaliciones oficialistas o llegaron a ser primera fuerza de oposición. A la elección de Hugo Chávez en 1998, le siguieron 13 o 14 triunfos electorales de la izquierda, que hicieron pensar en un largo cambio de ciclo en la región<sup>4</sup>.

Por esta razón, en las campañas electorales de varios países latinoamericanos han abundado las acusaciones en contra de los candidatos de partidos miembros del Foro, a quienes sus rivales han acusado de querer implantar un gobierno similar al venezolano. Así lo sucedió a Ollanta Humala en Perú, Andrés Manuel López Obrador en México, José María Villalta en Costa Rica y Salvador Sánchez Cerén en El Salvador.

<sup>4</sup> El PT en Brasil (2002, Luiz Inácio Lula da Silva), el Frente Amplio en Uruguay (2004, Tabaré Vásquez), el Movimiento al Socialismo en Bolivia (2005, Evo Morales), el Partido Socialista de Chile (2006, Michelle Bachelet), Alianza PAIS en Ecuador (2006, Rafael Correa), el Frente Sandinista de Liberación Nacional de Nicaragua (2006, Daniel Ortega), la Alianza Patriótica para el Cambio en Paraguay (2008, Fernando Lugo), al cual pertenecen varios miembros del FSP, el Frente Amplio en Uruguay (2009, José Mujica), el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional de El Salvador (2009, Mauricio Funes), el PT de Brasil (2010, Dilma Rousseff), el Partido Nacionalista de Perú (2011, Ollanta Humala), el PSUV de Venezuela (2013, Nicolás Maduro), de nuevo Partido Socialista de Chile (2014, Michelle Bachelet) y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional de El Salvador (2014, Salvador Sánchez Cerén). También hubo miembros del FSP que han formado parte de las coaliciones gubernamentales que respaldaron la candidatura y gobierno tanto de Néstor Kirchner como de su sucesora y esposa Cristina Fernández en Argentina, como el caso del Partido Comunista de Argentina Congreso Extraordinario. Puede señalarse, además, que los partidos dominicanos Partido Revolucionarios Modernos Alianza País y Partido Revolucionario Dominicano ambos son miembros del Foro y el PRD ha tenido varios gobiernos en República Dominicana. En México el Partido de la Revolución Democrática es la principal fuerza de oposición y ostenta varias gubernaturas y la jefatura en Ciudad de México y en Costa Rica el partido Frente Amplio fue el tercer partido más votado en las últimas elecciones nacionales.

---

En Colombia, el expresidente Alvaro Uribe y su partido, el Centro Democrático (CD), no han cesado de acusar al presidente Juan Manuel Santos de estar conduciendo al país hacia la “venezolanización”. Y muchos altos mandos militares retirados aseguran que el FSP llevará al poder a la Farc. Invenciones como estas, insistentemente reiteradas, fueron algunos de los argumentos que más pesaron en la derrota plebiscitaria de los acuerdos de paz con las Farc.

La realidad es que el FSP está muy lejos de tener la capacidad de conducir al poder a ningún movimiento. Los triunfos electorales antes mencionados se deben, ante todo, a las difíciles condiciones sociales y políticas que viene enfrentando el continente desde los años 80 del siglo pasado: a la casi obligada apertura de las economías de la región a los mercados globales, a sus inevitables consecuencias sociales, en muchos casos desastrosas, y al consiguiente descontento de grandes mayorías. Pero eso no obsta para que los mismos argumentos sigan resonando hoy en Colombia, en la incipiente campaña electoral para el 2018.

Muy ligado al FSP, en enero de 2001 nació el Foro Social Mundial (FSM), convocado por una Asociación de Ayuda al Ciudadano (ATTAC) y el PT del Brasil. Este nuevo Foro busca impulsar una globalización diferente a la neoliberal, organiza campañas mundiales y permite que sus integrantes se conozcan e informen unos a otros de los nuevos movimientos existentes. Su primera asamblea se llevó a cabo del 25 al 30 de enero de 2001 en Porto Alegre, Brasil. Desde entonces se ha celebrado un Foro cada año con una multitudinaria asistencia de gentes de todas partes del mundo, pero sus resultados sólo han sido retóricos.

Lo cierto es que, en América Latina, mucha gente desconfía, se siente decepcionada o indignada con la democracia actual.

### **Motivaciones de los actores**

Por razones de espacio, me restringiré aquí a las motivaciones de la inconformidad expresada por distintos actores sociales y políticos de la región. A pesar de la insatisfacción de muchos latinoamericanos con la democracia, la mayoría sigue prefiriéndola a sus hasta ahora inciertas o desastrosas alternativas. Como ya lo señalamos, atribuyen sus problemas no al régimen democrático mismo sino a su deterioro coyuntural por culpa de uno u otro actor político o factor institucional. Según estos sectores, para lograr la recuperación y fortalecimiento de la democracia no es necesaria su abolición sino un esfuerzo conjunto de la sociedad a favor de su depuración y quizás la reforma (mejora y no revolución) del régimen.

El blanco más inmediato de la indignación ciudadana son siempre los gobiernos. En su informe del 2016, el Latinobarómetro ofrece su apreciación sobre el tema. “Se podría decir que ningún mandatario latinoamericano cuenta hoy con capital político acumulado para gastar. En el lustro virtuoso de 2003 a 2008, había al menos nueve mandatarios con amplio capital político y elevados niveles de aprobación”<sup>5</sup>. Sería muy aventurado atribuir ese “círculo virtuoso” a una mágica coincidencia temporal de mandatarios especialmente honestos y capaces; más bien, se debió a fortuitas condiciones favorables de los mercados internacionales, que luego, hacia 2010, dieron un vuelco sorpresivo: “...es innegable, en este momento, la relación entre el ciclo económico y el declive de la democracia, ya que coincide con la baja de la tasa de crecimiento a partir de 2010, que en 2016 llegaría a -0,8 según la proyección de la CEPAL”<sup>6</sup>. “...el déficit de confianza está ocurriendo en un momento donde se mezclan las bajas perspectivas económicas de la región con las altas demandas de los ciudadanos hacia los gobiernos”<sup>7</sup>.

Algunos analistas y políticos penetran un poco más hondo en sus análisis. Atribuyen los problemas de la democracia a distintos factores: al clientelismo y la corrupción públicas, a la crisis de los partidos o a la estrechez de las democracias, entre otros. La corrupción, en especial, - que llega incluso hasta vínculos de numerosos políticos

---

<sup>5</sup> Latinobarómetro, 2016, p. 7

<sup>6</sup> Latinobarómetro, 2016, p. 9

<sup>7</sup> Latinobarómetro, 2016, p. 6

---

y altos funcionarios con las mafias y el crimen organizado -, generan ahora en países latinoamericanos un rechazo radical de la población a la política. La corrupción es el más agresivo cáncer de la democracia.

Añadamos -por si hace falta- que las redes sociales han anarquizado las formas de orientación y dirección política. Antaño, los partidos dependían de la dirección vertical de sus jefes; desde mediados del siglo XX, pasaron a depender de la llamada “opinión pública”, orientada por grandes medios de comunicación (prensa, radio y TV); ahora, en lugar de jefes políticos y grandes medios, redes sociales horizontales funcionan como carruseles por los que giran velozmente repentinas mareas de frases sensacionalistas que zarandean la opinión y hacen casi imposible la formación de una voluntad popular reflexionada y consistente. En vez de una opinión reflexiva reina el último tweet.

Como es claro, todos estos diagnósticos tienen una buena parte de razón, pero no son suficientes. No explican por qué han coincidido en casi todas las democracias un aumento de la corrupción, el desbarajuste de los partidos y su falta de representatividad. A esa coincidencia deben subyacer factores más generales, acertadamente señalados, desde el campo contrapuesto, por los críticos radicales de la democracia.

En efecto, en América Latina – como en otras partes del mundo - una amplia masa de ciudadanos atribuyen todos sus males a la misma democracia liberal y representativa. Estos sectores, que conforman una izquierda más o menos radical según el caso, formulan un par de críticas de fondo. Asignan la raíz más profunda de la inconformidad ciudadana con la democracia a la escasez y mala calidad del empleo y a la creciente desigualdad social, atribuidas por ellos a la globalización “neoliberal” de los mercados. Por esto, ven con desconfianza la democracia tradicional, rechazan el libre comercio, abogan por la protección de sus economías y recurren al nacionalismo. Si lo consideran necesario, están dispuestos a recortar las libertades ciudadanas y la democracia representativa en favor de un gobierno autoritario.

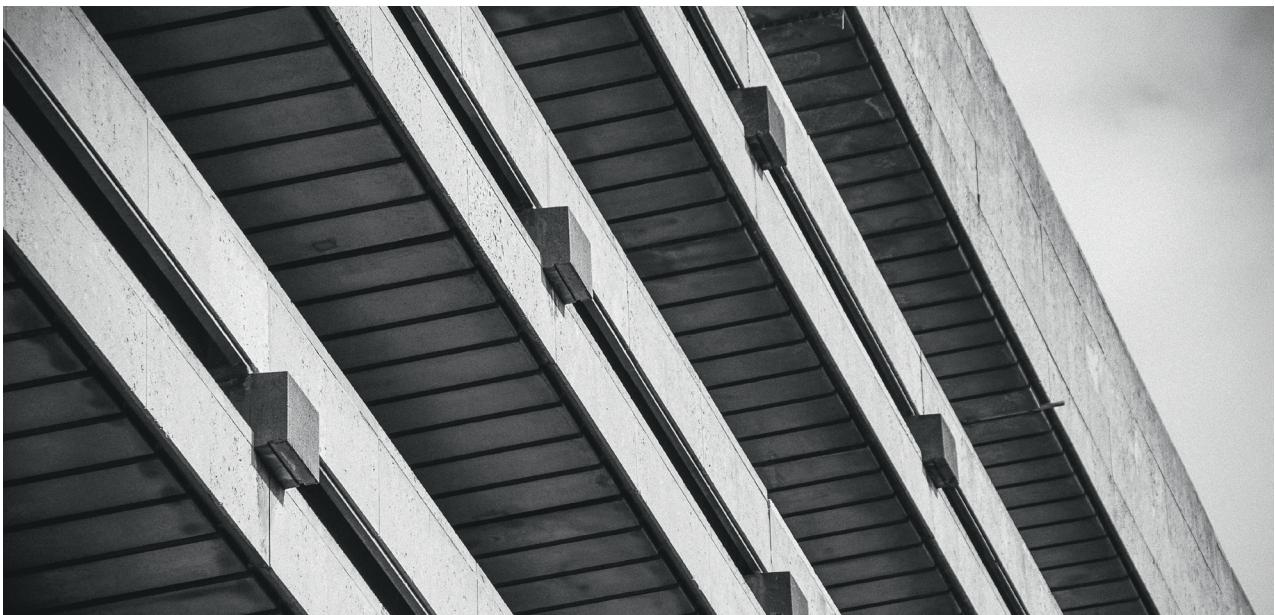
Paradójicamente, esta reacción defensiva frente a la globalización liberal es compartida por las izquierdas de América Latina y las derechas del norte (Estados Unidos y la Unión Europea). Unas y otras abogan por el proteccionismo y el nacionalismo. A estas motivaciones añaden con frecuencia el rechazo a la corrupción y la nula representatividad del sistema político, que se ha desconectado de los ciudadanos y no responde a sus demandas.

En los años noventa, las organizaciones de izquierda rechazaban la globalización misma. Sin embargo, en 2002, surgió la corriente actual, que acepta la globalización y atribuye sus males a la modalidad “neoliberal” de su implantación. Desde entonces, en América Latina, numerosos movimientos sociales, corrientes políticas y gobiernos populistas rechazan el “modelo neoliberal” y buscan corregir sus mayores males o incluso erradicarlo por completo.

Hasta ahora, sólo la Venezuela de Maduro se ha lanzado a romper de raíz con la democracia representativa liberal y a tratar por todos los medios de implantar un régimen político ya dictatorial, que se asemeja cada vez más al cubano: hostil a la propiedad privada y el libre mercado, así como a la separación de poderes, la libertad de opinión y de prensa, la libre comunicación por redes sociales y el pluralismo de partidos políticos. Avanza allí el esfuerzo por consolidar un partido único de gobierno, el PSUV, que encarnaría (i“representaría”!) los intereses de las masas populares a las que convoca y encauza a título de una democracia participativa y popular, mientras reprime y excluye en manera dictatorial a sus opositores de todas las clases.

Ahora bien, es innegable que la apertura de las economías y la liberación de los mercados nacionales e internacionales trajo consigo un grave deterioro del empleo y un acelerado aumento de la desigualdad en América Latina y en el mundo. Si se miran los resultados de fines del siglo pasado, no les faltaba razón a sus críticos.

En su Informe sobre el Desarrollo Humano de 1999, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), advertía que en América Latina el número de pobres se había incrementado de 135 millones en 1980 a



220 millones 1998, 43,4% de la población de entonces, de los cuales 95 millones, 18,8%, eran indigentes (CEPAL, 2002-2003). Cifras como estas, indujeron y siguen conduciendo a los críticos de la globalización y la apertura a declarar que el modelo neoliberal ha fracasado en América Latina. Sin embargo, no sobra anotar que el detrimiento más fuerte de la región se produjo en los años ochenta - la “década perdida” - y que la crisis de la deuda no fue sólo la consecuencia de la apertura de las economías sino sobre todo resultado del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones mediante endeudamiento externo.

En contraste con estos datos, el informe del Banco Mundial de 2015 - el último hasta ahora - es optimista. Toma en cuenta el promedio de la evolución económica mundial entre 1990 y 2015, - promedio, sin embargo, del que hacen parte los resultados excepcionalmente favorables, pero meramente coyunturales, de la primera década de este siglo. Según el Banco, para 2015 el mundo había disminuido a la mitad la tasa de pobreza registrada en 1990. Los 1.950 millones de personas que en 1990 subsistían con menos de US\$1,90, se habían reducido a 896 millones en 2012. Durante el mismo periodo, 1.100 millones de personas salieron de la pobreza en todo el mundo en desarrollo. Sin embargo, el Banco reconocía que los avances no habían sido uniformes. China por sí sola experimentó la mayor reducción de los niveles de pobreza extrema en los últimos 30 años. En sus pronósticos regionales para 2015, el Banco señaló que la pobreza bajaría en América Latina y el Caribe, del 6,2 % en 2012 al 5,6 % en 2015.

En la actualidad, sin embargo, el optimismo ha vuelto a decaer. Según la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Alicia Bárcena, en 2017 la pobreza ha aumentado en Latinoamérica de 168 millones de personas a 175 millones y el número de indigentes aumentó de 70 a 75 millones<sup>8</sup>.

Es cierto pues, que, en la década pasada, se redujeron sensiblemente la miseria, la pobreza y la desigualdad en el continente. Este efecto se produjo en todos los países de la región, independientemente de la orientación política de sus gobiernos. Pero, como se ha hecho claro desde 2010, esta mejoría se debía al fortalecimiento coyuntural de los mercados internacionales de materias primas. Debilitada su demanda global sobre todo por parte de China, las economías de la región han vuelto a enfrentar serias dificultades y las conquistas sociales de la década pasada e inicios de esta han empezado a revertirse.

Otro resultado negativo de la liberación global de los mercados es señalado también con acierto por sus críticos: casi todo se ha convertido en mercancía. Incluso la política es ahora un negocio más, especialmente rentable. Las

<sup>8</sup> <http://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/internacional/2017-01-24/la-pobreza-alcanza-a-175-millones-en-latinoamerica-cepal/>

---

campañas electorales son conducidas por agencias o asesores expertos en *marketing* cuyo interés está centrado en garantizar el éxito de su producto. Promueven sus candidatos como cualquier otra mercancía. Los altísimos costos de su servicio son cubiertos por inciertos fondos privados, que los candidatos retribuyen luego con puestos, recursos y contratos públicos. Desde luego, los principios éticos quedan aquí fuera de lugar y se extiende la más vasta corrupción. Por otra parte, los altos cargos de gobierno tienden a ser copados por ejecutivos privados cuya lógica los asimila a empresarios, no a mediadores políticos de las cargas y beneficios de la sociedad.

Es claro, pues, que la apertura y la globalización liberal de las economías han traído consigo graves males sociales y no han logrado poner en marcha un crecimiento estable y equitativo de las economías de la región. Sin embargo, quizás el error no ha estado tanto en la receta neoliberal como en la reacción latinoamericana. Países enfrentados a situaciones tanto o mucho más dramáticas han salido con éxito de ellas.

Alemania y Japón, destruidas después de la guerra, recibieron ayuda e inversión masiva de su enemigo, Estados Unidos, y quedaron sometidos a su estricto control político y militar. En vez de sumirse en un amargo resentimiento, ambos países asumieron su situación y se dedicaron a trabajar. Hoy son potencias mundiales y han recuperado con creces su autonomía relativa dentro de un mundo interdependiente. La China de Deng Xiao-ping le abrió puertas al comercio, la inversión y la empresa privada estadounidense de cuya tecnología aprendió, y ahora es su poderoso rival. A partir de condiciones económicas, étnicas, políticas e incluso militares mucho más difíciles que las de América Latina, países como Singapur y Malasia, hasta poco antes colonias británicas, abrieron sus economías, fortalecieron la educación, se consagraron al trabajo y dispararon su desarrollo. Vietnam, víctima de una guerra asimétrica con Estados Unidos de la que salieron vencedores, avanza hoy en un camino similar de la mano de su injusto agresor de la víspera. Todos estos países no se han limitado a denunciar y rebelarse contra la dependencia del imperio. Se han ajustado durante buen tiempo a las condiciones impuestas por el capital y, gracias a esa apertura y a un fuerte trabajo colectivo, hoy son potencias industriales o están en camino de serlo. El énfasis de los gobiernos en la educación y la disciplina de la gente han sido llave de su éxito.

En todo caso, lo cierto es que la denuncia y la protesta o una fuerte protección de las economías nacionales, adelantada por gobiernos autoritarios de izquierda o de derecha, no aportan ninguna solución a los problemas del empleo. Sólo llevan a un estancamiento y un mayor atraso económico, social y político. Un mal diagnóstico lleva fatalmente a reacciones peores que los males que se intenta remediar.

En consecuencia, la pregunta por el camino más adecuado de América Latina hacia la erradicación de la pobreza y la disminución de la desigualdad que consoliden la democracia y permitan un desarrollo más sostenible y equilibrado, sigue pendiente. El continente deambula a tientas.

### **Una hipótesis**

Por mi parte, me atrevo a pensar que el mayor deterioro del empleo y el aumento de la pobreza y la desigualdad en el mundo, con el consiguiente detrimento de la democracia, no proviene hoy del modelo económico que se adopte - sea neoliberal, reformista o revolucionario - sino, ante todo, de la acelerada innovación científica y tecnológica y sus negativos efectos sobre el empleo y la equidad social, proceso que muchos movimientos, partidos políticos y gobiernos de derecha o de izquierda parecen ignorar.

No estamos entrando en una época de cambios, ingresamos al cambio permanente como nueva época. En adelante, una avalancha de cambios científicos, tecnológicos, económicos, sociales y políticos, cada día más poderosa, no dará tregua. Y ante el panorama de las innovaciones en curso -esas si, "revolucionarias - los planteamientos de la mayor parte de los partidos políticos de América Latina, sean de derecha o de izquierda, resultan anacrónicas y desenfocadas.

Una investigación de la Organización Mundial del Trabajo (OIT) del 2012 concluía que, después de la crisis económica mundial que se inició en 2008, la tecnología era la primera causa del aumento del desempleo en el

---

mundo. Los robots, los ordenadores y la automatización estaban incrementando la productividad, pero reduciendo el potencial de crear empleos del sector manufacturero.

Según la universidad de Oxford, durante los próximos 20 años la mitad de los trabajos actuales serán realizados por ordenadores y robots. En un comienzo se reemplazarán trabajos más mecanizados como los ligados al transporte, la producción, administración, logística, venta, servicios y hasta la construcción. Pero luego se sustituirán también trabajos más intelectuales.

El trabajo robotizado resulta más barato, más rápido y más perfecto que el trabajo humano. Muchas máquinas pueden trabajar las 24 horas todos los días del año. No reciben salario ni prestaciones, no reclaman vacaciones ni hacen huelga. Obviamente, los países y las empresas más poderosas se automatizan rápidamente. Y es inútil que un gobierno les reduzca los impuestos para estimular la creación de empleo porque las empresas invierten el ahorro en máquinas más automatizadas, a no ser que se ligue la rebaja tributaria al número y la calidad de los empleos directos que puedan crear. A su vez, las empresas de menor capacidad económica recurren a otros medios: disminución del número de trabajadores, trabajo inestable y mal remunerado, reducción de salarios y prestaciones.

Estas medidas no son atribuibles solamente al egoísmo de los empresarios, que pueden existir. Son exigencias absolutas del mercado si las empresas grandes o pequeñas quieren sobrevivir y competir en el nivel nacional e internacional. Y todo ello tiende a disminuir y deteriorar el empleo, a incrementar vertiginosamente la pobreza y la desigualdad, y a generar insatisfacción con la democracia.

Las innovaciones científicas y tecnológicas avanzan a ritmo acelerado en los países desarrollados y en potencias emergentes como Corea del Sur o China. En América Latina ya nos afectan y más temprano que tarde penetrarán con fuerza. Aunque parezca que nos adentramos aquí en ciencia ficción, me parece conveniente traer a la mente el *tsunami* científico y tecnológico en curso mediante unos pocos ejemplos tomados casi al azar.

Los robots están desplazando trabajadores de muchas fábricas. Con la ayuda de sensores, brazos y herramientas, máquinas inteligentes realizan tareas repetitivas de precisión, más rápido y con menos errores que las personas. Entre expertos hay opiniones contrarias: unos, basados sobre todo en las experiencias pasadas de cambio tecnológico, sostienen que los robots pueden generar más empleo que el que destruyen, mientras otros alegan que la actual revolución es diferente a las anteriores e implica una ruptura histórica: liquida empleo.

Según la *International Federation of Robotics* (IFR), actualmente hay un ejército de 1,63 millones de robots en el planeta. Para 2019 se estima que la cantidad se eleve a 2,6 millones. Entre los sectores de la economía, el automotriz ha sido la punta de lanza. Los autómatas también están ampliando su dominio en la electrónica, la metalúrgica, la química, la industria del plástico y de la goma. Y cada vez se ven más en el comercio, los almacenes, la logística y los servicios.

Según los últimos datos disponibles (2015), Corea del Sur ocupa el primer lugar en número de robots en la industria, con 531 unidades por cada 10.000 trabajadores. Le siguen Singapur (398), Japón (305), Alemania (301), Suecia (212), Taiwán (190), Dinamarca (188), Estados Unidos (176), Bélgica (169) e Italia (160). Los países latinoamericanos más robotizados están lejos del promedio global de 69 autómatas por cada 10.000 empleados. México ocupa el puesto 30 (33 robots por cada 10.000 trabajadores), Argentina, el 36 (16 unidades) y Brasil, el 38 (11 robots). En el marco de un evento especializado en automatización industrial, que se realizó a mediados de junio de 2017 en Bogotá, expertos declararon que no existe una estadística precisa sobre el número de robots que se emplean en la industria colombiana, pero que, según se estima, hay menos de un robot por cada 10.000 trabajadores<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Metalmecánica internacional, <http://www.metalmecanica.com/temas/En-Colombia-hay-menos-de-un-robot-industrial-por-cada-10000-trabajadores+120347?idioma=en>



En 2015, China tenía una media de sólo 36 robots, apenas un poco más que México. Pero el gobierno chino lanzó en 2015 el plan “Made in China 2025”, que contempla un gran incremento de robots para tratar de ponerse a la par con líderes globales como Corea del Sur y Singapur.

Recordemos otro ejemplo particular pero sorprendente. Las impresoras en tres dimensiones (3-D) pueden producir desde zapatos a la medida hasta casas y edificios, manjares, prótesis, tejidos y órganos humanos. Ejemplo en este último ramo: cualquier órgano de tejido blando, como una oreja, dedo o riñón, puede ser producido en 3-D. Ya se han fabricado implantes de cadera, de cráneo y trasplantes de mandíbula. En China han construido edificios. ¿Se difundirán las impresoras 3-D masivamente como el computador? ¿Desplazarán trabajo humano? Las 3-D aún son lentas, costosas e ineficientes, pero rápidamente están bajando de precio y mejorando calidad y velocidad.

Las plataformas digitales de Uber y Airbnb son bien conocidas, pero no hay claridad en el debate. Con un simple dispositivo móvil el usuario puede solicitar el servicio de transporte o de alojamiento y obtiene pronta respuesta. Tanto el usuario como el que presta el servicio reciben la información necesaria de su contraparte y ambos se encuentran plenamente identificados y registrados en la plataforma. No se necesita dinero en efectivo. El costo se cancela automáticamente mediante tarjeta de crédito ya inscrita en la plataforma. Quien abusa, queda excluido del sistema.

Las ventajas sociales son enormes. En ambos casos, mayor seguridad. En el alojamiento, una mejor utilización de un equipamiento urbano ya congestionado, relación personal entre anfitrión y huésped, menores costos para este e ingreso adicional para aquél, mutuo control social de unos y otros mediante posterior evaluación que obliga al buen servicio del anfitrión y el buen comportamiento del usuario.

En el transporte, buenos autos, plena disponibilidad y amable atención del conductor, utilización más eficiente del parque automotor y, por consiguiente, reducción del mismo, menos congestión en las vías, menor consumo de gasolina y menos contaminación, entre otras.

En unos veinte o treinta años, a Uber se le sumarán los carros sin conductor, que barrerán los taxis, sus conductores y patronos. Y en una ciudad más ágil y eficientemente servida por buenos autos automatizados, desaparecerán los costos de intermediación (el patrón de la empresa y el conductor del vehículo) y los del servicio podrían disminuir. Para la gran mayoría de gente el auto privado será un lujo innecesario lo que producirá una reducción sustantiva del número de vehículos, hará innecesario el pico y placa, reducirá la presión sobre la malla vial y aumentará los beneficios que hemos señalado antes. En consecuencia, todo el empleo ligado hoy al taxi desaparecerá...

---

Desde luego, en la actualidad, los propietarios de autos Uber gozan de privilegios totalmente inaceptables con relación a los taxistas a quienes el estado tiene la obligación de proteger. Otro tanto puede decirse de los dueños de los hostales y pequeños hoteles afectados por Airbnb.

Pero sólo es cuestión de tiempo para que plataformas como Uber o Airbnb se impongan. Simplemente, porque son más razonables. En vez de negar la realidad y tratar de reprimirla, los estados tendrán que establecer programas y cronogramas claros de progresiva sustitución de unos por otros en el que se garantice el menor costo social y la mayor equidad posible. Y es probable que nuevas plataformas vayan apareciendo en otros campos con el consiguiente impacto sobre el empleo.

Otro desconcertante terreno digital en expansión es el dinero virtual: el bitcoin y otras cripto-monedas menores. El bitcoin y su red fueron creados en 2009 por un misterioso Nakamoto (¿nombre real o seudónimo? ¿individuo o grupo?), quien restringió la emisión de bitcoins a 21 millones. A mediados de 2010, Nakamoto le cedió su control a Gavin Andresen, desarrollador de programas de Massachusetts, les transfirió dominios relacionados a otros miembros destacados de la comunidad Bitcoin y abandonó el proyecto.

Ahora ha entrado la fiebre de la inversión en bitcoin, o dinero digital. La creciente aceptación mundial del mismo, los múltiples usos posibles de la *blockchain*<sup>10</sup> y mejoras en el servicio, han provocado un auge permanente de la demanda y una valorización extraordinaria. Sólo del 1 de agosto al 26, el valor de un bitcoin pasó de US\$ 2.725 a US\$ 4.338,11<sup>11</sup>. Esa escandalosa valorización ha despertado el apetito de los inversionistas, en especial en países como Venezuela y Brasil.

Desde 1944, el dólar estadounidense hacia el papel de divisa internacional, bajo la condición de que la Reserva Federal sostuviera el patrón oro. El sistema quebró y, a partir de 1971, el valor del dólar pasó a sostenerse exclusivamente en la confianza de sus poseedores. Actualmente vivimos bajo el patrón Fiat. Cada moneda oficial tiene valor por la simple razón que su gobierno dice que tiene valor. El dinero es entonces un acto de fe. Pero esa fe se está debilitando al no estar respaldada por activos tangibles como el oro.

El bitcoin exige un acto de fe aún mayor. Es una moneda privada. No es controlada siquiera por un Banco Central. Pero no está sometida a la costosa y compleja intermediación del sistema financiero. Ante esa realidad inatajable, los Bancos Centrales estarían acaparando grandes cantidades de bitcoin por temor de que pueda debilitar su propio control sobre la oferta monetaria de cualquier economía. Pero con esta medida contribuyen a su valorización.

La inversión en bitcoin es compleja, está expuesta a muchos riesgos y no es para todo el mundo. Pero aumenta. ¿Qué suerte correrán finalmente las cripto-monedas? No lo sabemos. Pero el hecho es que todo el sistema financiero internacional comienza a ligarse a su suerte y, con él, podrían quedar en vilo todas las entidades, autoridades y empleados del sistema mundial...

Lo más desafiante del actual proceso de innovación digital no son, sin embargo, plataformas y aparatos como los que hemos traído a cuenta. En 2016 despegó con fuerza la investigación sobre la inteligencia artificial (IA) o computacional. La IA es inteligencia exhibida por máquinas que imitan funciones cognitivas de los humanos como “aprender” y “resolver problemas”. La IA puede potenciar todas las máquinas y plataformas digitales existentes, desde el celular y el computador hasta el robot, Uber o Bitcoin, y permite crear muchos otros aparatos y aplicaciones. A medida que unas máquinas se vuelven más capaces, sus predecesoras, hasta entonces “inteligentes”, pasan a ser tecnología común. Avances todavía clasificados como IA - la conducción de un auto sin conductor, por decir algo - dejarán pronto de serlo.

---

<sup>10</sup> Plataforma tecnológica donde se hacen las operaciones en bitcoin. La *blockchain* permite que personas y entidades que a lo mejor no se conocen, puedan vincularse entre sí con plena seguridad y confianza, creando así oportunidades de negocio al margen de intermediarios. Parecidas *blockchain* se están creando en otros campos.

<sup>11</sup> <http://www.eleconomista.es/cruce/BTCUSD>

---

La IA no sólo desplaza trabajo manual y repetitivo sino también el de especialistas en distintos campos tales como la investigación científica, la ingeniería, el arte y la mercadotecnia, e incluso el de muchos directivos y gerentes. Es ya parte de la rutina en campos como economía, medicina, ingeniería y milicia, y se usa en gran variedad de aplicaciones y juegos de software. Los diagnósticos médicos realizados por dispositivos dotados de IA son más confiables que los de los profesionales. Al parecer, pronto saldrían al mercado celulares con IA, capaces de diagnosticar al usuario por su aliento y su fisonomía con base en 53 indicadores. En Estados Unidos, muchas de las tareas de los abogados son ya mejor ejecutadas por dispositivos inteligentes. Y, en la mayor parte de los casos, será innecesaria la reconversión de empleados a tareas más intelectuales porque estas funciones serán cumplidas con mayor eficacia y menores costos por las mismas máquinas inteligentes.

El sector tecnológico le está apostando fuerte a la IA. Google trabaja en un sistema capaz, por ejemplo, de distinguir en un vídeo una cara humana de la de un perro. El aparato debe ir aprendiendo tras alimentarse con millones de grabaciones. Los ingenieros de Facebook han ideado un algoritmo<sup>12</sup> que permite reconocer un rostro con éxito el 97% de las veces, aunque haya sido mal captado. IBM afina el superordenador Watson para mejorar su capacidad para realizar diagnósticos médicos, análisis de personalidad y traducciones en tiempo real.

Gracias a la IA los robots se han hecho más autónomos. Entre ellos encontramos desde el exitoso aspirador Roomba, hasta el PackBot, capaz de manipular bombas o inspeccionar lugares contaminados por radiactividad. El TUG se desplaza sin problemas por los pasillos de algunos hospitales estadounidenses para llevar medicinas y otros suministros. Drones comerciales filman e investigan cualquier cosa. En 2016, Foxconn, la compañía china que fabrica dispositivos para Apple y Samsung, anunció que reemplazaría 60.000 trabajadores con robots inteligentes. El año anterior, un fabricante chino de componentes de teléfonos celulares había instalado una fábrica operada casi en su totalidad por robots. Según el diario oficial *People's Daily*, esta planta hoy produce tres veces más piezas que cuando las fabricaban obreros.

Así las cosas, la mayoría de los puestos de trabajo que existen en la actualidad podrían desaparecer en algunos años. No es imposible que - como lo sostiene el historiador israelí Noah Yuval Harari en su libro "Homo Deus" - la IA vaya generando un creciente número de desempleados crónicos. Segundo Harari, hacia 2050 podría surgir una nueva clase de personas no-empleables a la que denomina "clase inútil", - etiqueta reveladora, pero del todo inadecuada, puesto que califica al ser humano solo en función de su utilidad, lo que es apenas un estrecho valor occidental y moderno de la vida.

Intelectuales e investigadores del mundo desarrollado están buscando soluciones a este problema que amenaza no sólo la estabilidad de cualquier sistema político sino la vida de millones de personas. No pocos sugieren que la misma tecnología quizás permita mantener a masas de no-empleables a través de algún esquema de renta básica universal. Así se está experimentando. Lo que más se parece a este concepto sería lo que existe en Alaska. A partir de este año, 2017, se pondrá en práctica la renta básica en la ciudad holandesa de Utrecht y en Finlandia. Otros ejemplos son el de Otjivero-Omitara, en Namibia, y el de la ciudad canadiense de Dauphin entre 1974 y 1979. En Kenia, un grupo de 6.000 personas recibe unos 20 euros por persona, por 12 años. El proyecto keniata trata, como el finlandés, de analizar el comportamiento humano.

A mi juicio, para no volverse locos, los desempleados vitalicios tendrían que asumir actividades satisfactorias (no necesariamente "útiles"). Podrían, por ejemplo, cultivar más intensamente los nexos familiares y de amistad, hoy tan limitados, crear grupos de interés, enriquecer diversos campos de la cultura, etc., Y estas no serían actividades marginales. Más bien, podríamos pensar que esa nueva clase sería decisiva para humanizar de nuevo al mundo.

---

<sup>12</sup> Serie de instrucciones que, por medio de una sucesión de pasos, permiten arribar al resultado o solución de un problema. Los algoritmos permiten representar datos como secuencias de bits. Un programa es un algoritmo que indica a la computadora qué pasos específicos debe seguir para desarrollar una tarea.



Junto a las tecnologías, se multiplican ahora sorprendentes avances científicos que no podemos recordar aquí pero que nos cambiarán también la vida. Basta pensar en la manipulación genética del ADN, sus posibilidades y riesgos. ¿Nos aproximamos a seres humanos “transgénicos”?

Todo esto irá trayendo consigo profundas mutaciones en campos tan diversos como el ordenamiento territorial, el planeamiento urbano, el hábitat, las formas, la calidad y la duración de la vida, las modalidades de trabajo, la economía, la política, la seguridad y hasta la estabilidad mundial. La innovación es tan profunda y tan rápida que no alcanzamos a procesarla ni a reflexionarla.

En todo caso, por todo lo anterior, podemos afirmar que la gran brecha no se abre hoy, como lo estimaba Marx, entre el capital y el trabajo asalariado, sino entre quienes se encuentren articulados al capital, así sea en condición de asalariados, y los excluidos de él.

Ante esta nueva época de permanentes sorpresas, muchas consignas políticas de hoy resuenan como ecos retrasados de los inicios del siglo XX. En general, en los partidos, ni una palabra sobre la revolución científica y tecnológica que está alterando toda la evolución mundial. Sin esa consideración, cualquier presunta solución a los problemas de la democracia está llamada al fracaso.

---

# **GRANDES DESAFÍOS EN AMÉRICA LATINA**

SOCORRO RAMÍREZ

PHD EN CIENCIA POLÍTICA

ANALISTA DE RELACIONES INTERNACIONALES

---

**E**l panorama de América Latina aparece muy enredado. Refleja el impacto de los cambios globales, de su propia situación económica, social y política, de retos centrales que constituyen asuntos comunes y de sus agrupaciones regionales de concertación o cooperación y subregionales de integración. Así lo veremos en las cuatro partes de este artículo.

## **La región ante los cambios globales**

Persiste el declive de Occidente. Luego de un fuerte estancamiento, su recuperación económica ha sido lenta y débil, afectada por la volatilidad financiera. Se debilitan, además, las democracias con la agudización de la polarización política. En países de la Unión Europea ha crecido una extrema derecha xenófoba contra los migrantes, y nacionalista contra la construcción comunitaria como sucedió con el *Brexit*. En Estados Unidos, el Tea Party venía expresando la presión de la extrema derecha republicana cuyas banderas recoge Donald Trump con el eslogan “América primero”. Su ofensiva proteccionista, su estilo incoherente e impredecible, su discurso agresivo, racista y xenófobo hace casi imposible la cooperación en cualquier asunto, lo que aumenta la ingobernabilidad interna y las tensiones internacionales.

Aunque América Latina no es escenario de grandes conflictos o de terrorismo, las políticas de Trump sobre estos temas tendrán ecos en la región. La resonancia será más fuerte si su gobierno militariza las relaciones y fortalece la extrema derecha regional, o si trata de presionar unilateralmente a gobiernos de izquierda; hasta su debilitamiento puede resultar peligroso. No obstante los alardes intervencionistas de Trump, Estados Unidos vive un paulatino repliegue de América Latina, mientras se amplía la penetración de potencias extra-continentales como China y Rusia. Todo ello pone de presente la magnitud del cambio geopolítico en marcha que anuncia una creciente competencia entre potencias.

China multiplica sus vínculos económicos y políticos con la región, intercambia visitas y establece nexos con diversos países. Ya es el primer socio comercial de Brasil, Chile y Perú, y el segundo de Venezuela, Colombia y Argentina; es también el principal inversionista en la región para proyectos minero-energéticos y de infraestructura, superando los préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en Brasil, Venezuela y Ecuador. Desde 2009, China redujo su crecimiento, pero mantiene índices muy superiores a los occidentales y, desde marzo de 2013, Xi-Jinping viene endureciendo el régimen y sus tendencias autoritarias, el Partido Comunista ejerce un férreo control sobre la población y aviva la animadversión hacia los Derechos Humanos.



En el Foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), convocado en 2015 por Xi Jinping en Pekín, el dirigente chino habló de una “comunidad de destinos compartidos”, aprobó un programa de cooperación hasta el 2019 y prometió que en el 2020 su país habría duplicado el comercio y multiplicado las inversiones, préstamos e intercambios político-culturales y científicos para convertirlos en alianzas de largo plazo. Entretanto, América Latina no ha discutido sobre cómo asumir esa relación. Predominan los nexos bilaterales incluso dentro de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que califica esos nexos de “nuevo modelo solidario de cooperación”<sup>1</sup>. Hasta ahora, China se ha inhibido de participar directamente en la política de cada país de la región y evita generar preocupaciones de seguridad a Estados Unidos. Pero, a medida que comprometa más recursos tratará de proteger mejor sus intereses en la región. De hecho, ya tiene convenios con todos los países que poseen costas sobre los dos mares –desde México hasta Colombia– para eventuales canales interoceánicos que le permitan un mayor control y aprovechamiento del comercio mundial. Una empresa china ya obtuvo de Nicaragua una concesión por 50 años –duplicables- para construir un canal entre el Pacífico y el Caribe, mar que Estados Unidos asume como área vital para su seguridad.

Rusia, por su parte, luego de una fuerte crisis económica tras la disolución de la Unión Soviética, hacia 2007 comenzó a recuperarse y a buscar mayor inserción en la economía mundial, en particular, en el mercado latinoamericano donde puede obtener materias primas. Y ha aumentado sus acuerdos con países de la región: Venezuela (lidera la compra de armas), Cuba (para el suministro de petróleo), Nicaragua (para la seguridad del posible canal, armamento y entrenamiento de sus fuerzas armadas). Además, Rusia ha firmado acuerdos comerciales o energéticos con Ecuador, Bolivia, Argentina, Chile, Colombia y México, entre otros. Aunque la región no ha debatido ni concertado una posición sobre estos nexos, desde 2012 la CELAC se reúne con Rusia, cuyo gobierno opina críticamente sobre las relaciones de Estados Unidos con América Latina y ha reiterado su apoyo al régimen de Maduro en Venezuela.

Además de los impactos de los cambios geopolíticos globales, la región también vive sus efectos económicos. Desde 2009, la reducción de precios de los productos básicos se tradujo en desaceleración y contracción del PIB, pero no ha significado una revisión del modelo extractivista y de acaparamiento de tierras. Por el contrario, en Venezuela, condujo al megaproyecto del Arco Minero del Orinoco por el cual el gobierno de Maduro abrió 112.000

<sup>1</sup> Creada en 2004 por Cuba y Venezuela, se amplió con Bolivia, Ecuador y Nicaragua por convergencias ideológicas, y con países del Caribe, necesitados de apoyo (Dominica, Antigua y Barbuda, San Vicente y Granadinas). <http://www.azonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/9181-que-dejo-la-iv-cumbre-de-la-celac>

---

km<sup>2</sup> a corporaciones transnacionales, con desastrosas consecuencias sobre pueblos indígenas, fuentes de agua y diversidad biológica. En Colombia, las licencias minero-energéticas han desatado fuerte reacción de comunidades afectadas. En Argentina, Macri incrementó la explotación de combustibles convencionales, la mega-minería a cielo abierto, las represas hidroeléctricas y los cultivos transgénicos.

### Deterioro económico-social y político regional

Aunque el panorama de toda América Latina es heterogéneo entre países y subregiones, en promedio, las economías de América del Sur han sido las más afectadas, sobresaliendo las de Venezuela y Brasil. Esa desaceleración o estancamiento del crecimiento de casi todas las economías regionales ha generado graves retrocesos sociales, aumento de las desigualdades y afectación de procesos que venían avanzando como el reconocimiento a los derechos de género o de minorías étnicas. Luego de unos años -en especial entre 2010 y 2014- de reducción de pobreza e indigencia por el aumento del ingreso familiar, la expansión del gasto público social y los subsidios (CEPAL, 2016), desde 2015 la CEPAL mostró que la tasa regional de pobreza llegó a 29,2% (175 millones de personas) y de indigencia a 12,4% (75 millones de personas)<sup>2</sup> y afecta sobre todo a los sectores más vulnerables.

El corto periodo de reducción de la pobreza no logró que América Latina dejara de ser la región más desigual del mundo ni hizo sostenible la movilización de recursos para el desarrollo social. La CEPAL y OXFAM (2016) muestran que el 10% más rico de la región posee el 71% de la riqueza, y la tendencia indica que en poco tiempo el 1% más rico tendría más riqueza que el 99% restante; las fortunas de los multimillonarios crecen seis veces más que el PIB de la región y los más ricos tributan solo el 5,4% de su renta. Según la CEPAL, la evasión de impuestos sobre la renta personal, corporativa y del IVA le cuesta a América Latina más de 320.000 millones de dólares al año, es decir, 6,3% del PIB. Esto implica que pierden más del 50% de sus ingresos por impuestos sobre la renta a individuos. Muchos de esos recursos van a paraísos fiscales, ocultando así grandes cantidades de capital que deberían invertirse en mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. La filtración de los Papeles de Panamá reveló empresas *offshore* que facilitan fuga de capitales y elusión fiscal.

Revertir esa situación, agrega la CEPAL, exige corregir vacíos legales aprovechados por capitales financieros y empresariales para eludir impuestos, y demanda que todos los países de la región puedan recaudar por lo menos el 20% de su PIB; Guatemala, República Dominicana y Venezuela se encuentran muy por debajo de ese porcentaje. Requiere, además, revertir los sistemas fiscales y tributarios regresivos basados en impuestos indirectos que aportan poco a la reducción de la desigualdad de ingresos; y en cambio, trasladar la carga tributaria concentrada en el consumo y el ingreso hacia la riqueza, el capital y los ingresos asociados a ellos. Demanda también reducir las exenciones que reciben los que más tienen y han sido beneficiados por regímenes especiales -por ejemplo, la agroindustria o la minería- y construir políticas fiscales que sean instrumento de reducción de la desigualdad y de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Bárcena y Byanyima, 2016).

Al mismo tiempo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2016)) advierte un desmejoramiento de las condiciones de trabajo y seguridad social de sectores vulnerables, en particular mujeres, negros y jóvenes, como un aumento de la tasa de desocupación en la región. Para la CEPAL, la desaceleración económica habría aumentado un 7,4% el desempleo general -para los jóvenes un 13,3%- y empeorado la calidad del empleo restante (CEPAL, 2016a). Unos 21 millones de jóvenes en la región no estudian ni trabajan, por la falta de oportunidades<sup>3</sup>.

Ese deterioro económico-social ocurrió en países con gobiernos del llamado centro y derecha, inclinados al desmonte parcial del Estado a favor del libre mercado y apeados al menos en principio a la democracia liberal. También en la amplia gama de gobiernos llamados de izquierda se acumularon graves crisis en esta segunda década de los años dos mil. Gobiernos de ambas tendencias dilapidaron, en buena medida, los recursos de la bonanza

<sup>2</sup> <http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-america-latina-2015-documento-informativo>.

<sup>3</sup> OIT, "Desempleo e informalidad asedian a los jóvenes de América Latina", [http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_235654/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_235654/lang--es/index.htm)

---

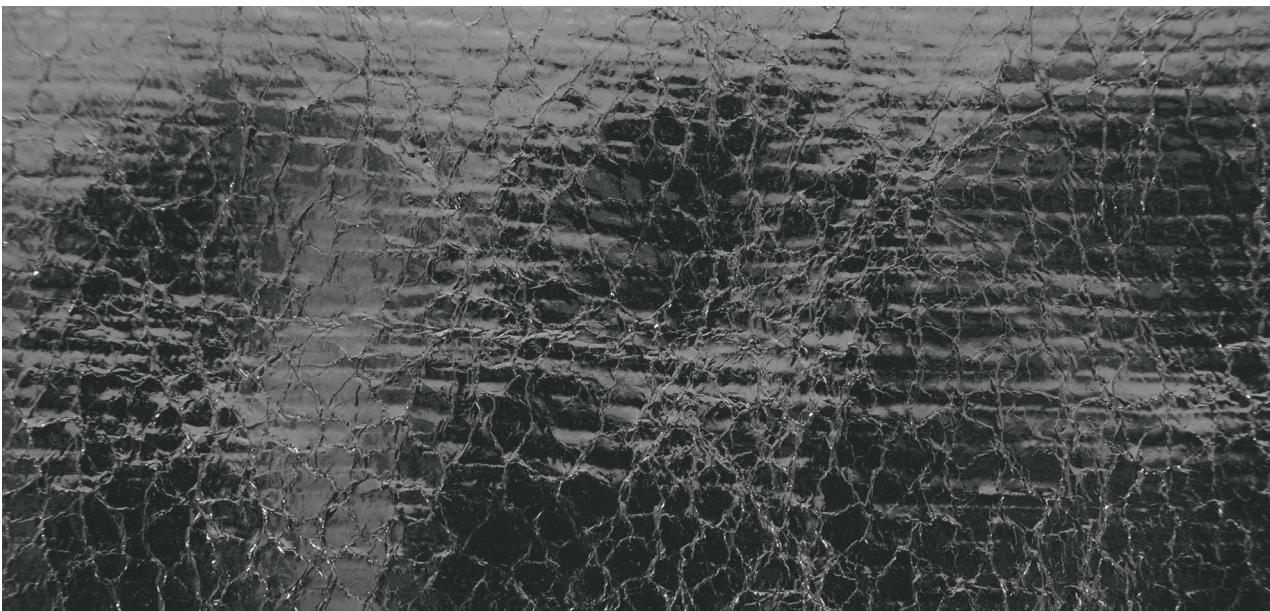
generada, entre 2004 y 2013, por el aumento de precios internacionales de las materias primas, en particular de los hidrocarburos, estimulados por la fuerte demanda china. Los Estados no mejoraron su eficacia ni fortalecieron las instituciones para atender las demandas sociales en salud, educación y seguridad. Los subsidios a los sectores más pobres generaron burocracia, corrupción y clientelismo en apoyo a los gobiernos, y se hicieron insostenibles a partir de 2014 cuando terminó la bonanza con la desaceleración de la economía china. Y poco se invirtió en la generación de empleo productivo y de bases sobre las cuales tendrán que asentarse las economías de la región: el mejoramiento en educación, ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento, así como en la infraestructura vial, aeronáutica, portuaria, energética y de comunicaciones. Por eso la región seguirá al vaivén de los ciclos de las materias primas y los alimentos, impuestos desde el exterior.

Con la caída de precios de bienes primarios, la región ha entrado en un período de disminución o retroceso del crecimiento y de aumento del malestar en las clases medias y los sectores que van regresando a la pobreza. La situación se ha complicado por el aumento de la corrupción, la polarización política y los problemas de gobernabilidad: choque de poderes en Venezuela, tensiones entre el gobierno de Mauricio Macri y el fraccionado Legislativo argentino, fisuras entre el Congreso fujimorista y la presidencia de Pedro Pablo Kuczynski en Perú, como lo acaba de mostrar el rechazo al voto de confianza solicitado por el Gobierno (77 legisladores en contra, 22 a favor y 16 abstenciones) lo que obliga a la disolución del gabinete ministerial y podría llevar a la disolución del Congreso.

A toda esa problemática, México agrega la agudización de la criminalidad por el narcotráfico, así como la presión de Trump contra los migrantes, por el muro fronterizo y por la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En Colombia, aunque las negociaciones con la guerrilla de las Farc podrían dar inicio a una construcción de paz que enfrente dramas sociales acumulados, cada vez hay más polarización, menos recursos y más escasa voluntad política para hacerle frente a los problemas identificados en el Acuerdo de Paz: asuntos agrarios, de drogas y de ampliación de la democracia que permita sacar las armas de la política. La tensa situación interna amenaza, además, con combinarse en la extensa y muy articulada frontera con Venezuela, con las crisis del país vecino que repercuten cada vez más con el masivo retorno de colombianos con sus familias binacionales y con la llegada de venezolanos en busca de comida, medicinas, salud e ingreso.

En los países del ALBA o sus aliados, la situación es también muy compleja. La mayor parte de sus miembros ha sido opuesta a medidas de ajuste interno ante la crisis económica, hostil a la globalización de los mercados y favorable al fortalecimiento del Estado y sus controles sobre la economía; ha construido liderazgos caudillistas o autoritarios atados al poder mediante reelecciones sucesivas que han debilitado o eliminado la independencia de los poderes del Estado, la libertad de expresión y oposición, y han tolerado o aprovechado la corrupción. El primer presidente en salir del poder fue Fernando Lugo, el ex obispo que acabó en 2008 con 61 años de gobierno del Partido Colorado en Paraguay. El 22 de junio de 2012, Lugo fue sometido a juicio político acusado de mal desempeño de funciones, y en menos de 48 horas -dos de ellas para descargos en su defensa-, 115 de 125 congresistas de cinco partidos lo destituyeron, en un golpe parlamentario ampliamente rechazado en la región.

Ecuador vive ahora un conflicto de cuya resolución dependerá el actual mandato presidencial, su gobernabilidad y la estabilidad del país. Rafael Correa aspira a regresar en 2021 a buscar su reelección indefinida y han ido aumentando los enfrentamientos con su sucesor, quien fuera su vicepresidente y candidato presidencial. Lenín Moreno prometió desde la campaña un “cambio en la continuidad”, reconciliación, lucha contra la corrupción, y como presidente se ha ido distanciado de quien lo postulara. Ha mostrado que recibió una economía en recesión, con alto déficit fiscal, elevada deuda pública –que dobla el monto reconocido por su antecesor– y megaproyectos en mal estado. Un ajuste puede afectar a sectores sociales y la gobernabilidad de Moreno, y además perjudica la imagen que labró Correa, de eficiencia y buen manejo del *boom* petrolero en su década en el poder. Siete exministros de Correa son señalados de corrupción; uno de ellos es su vicepresidente, que Correa avaló como coequipero de Moreno. Se perfila entonces un nuevo ciclo político debido a las rivalidades entre expresidente y presidente, de éste con su vicepresidente y en la misma Alianza País que se consagró al control de los poderes públicos, no construyó un proyecto ni un liderazgo más allá de Correa, y ahora experimenta la erosión de sus bases



y del Frente Unido creado para respaldar la “revolución ciudadana”.

En la Venezuela chavista aumentan las crisis política, económica, institucional y de seguridad, y se ahogan las libertades políticas y ciudadanas hasta anular la democracia. Un régimen autoritario e incapaz, que cogobierna con los militares, conformó una Asamblea Constituyente escogida por el partido oficialista mediante un súbito cambio de reglas de juego: anulación del sufragio universal y destitución de la Asamblea legislativa. Las tensiones en el país son cada vez más fuertes y pueden generalizar la violencia.

Una economía en crisis y una sociedad bloqueada hacen incierto el panorama de Cuba después de los Castro. Evo Morales enfrenta en Bolivia un acumulado de malestares, que en 2016 llevaron a su derrota en un referéndum sobre la reforma constitucional para su reelección. En Nicaragua, Daniel Ortega pretende perpetuarse en el gobierno excluyendo a sus opositores de cualquier espacio de representación y reprimiendo a un fuerte movimiento campesino que se opone a la expropiación de sus tierras ya otorgadas a una empresa china para la construcción de un canal interoceánico. El proyecto amenaza, además, con generar serios problemas ambientales en el Caribe occidental.

La corriente llamada ‘progresista’ –aunque no siempre respete la democracia y los derechos humanos y sea con frecuencia corrupta- también se ha debilitado y ha ido saliendo del poder. En Brasil, la presidenta Dilma fue destituida, el Partido de los Trabajadores (PT) perdió las elecciones locales y Lula ha sido acusado de corrupción. Aunque los opositores que promovieron estos procesos están siendo investigados por la misma razón, el PT se encuentra debilitado, y el país se halla sumido en una aguda polarización e inestabilidad política en medio de la crisis económica y del retroceso de los avances sociales que se habían logrado. En Argentina, el kirchnerismo y el resto del peronismo fueron derrotados en las elecciones presidenciales de 2015, y enfrentan acusaciones o procesos por corrupción. Los reemplazos de Dilma y Cristina, Temer y Macri, no han logrado poner a marchar la economía y consolidarse en el poder, y enfrentan un período de fuerte inestabilidad política. En Uruguay, un fallo del tribunal ético de su partido, el Frente Amplio, llevó a renunciar al vicepresidente Raúl Sandic por uso indebido de tarjetas corporativas cuando dirigía la petrolera estatal. En Chile, Michelle Bachelet, presidenta de 2006 a 2010, está terminando su segundo gobierno (11 de marzo de 2014 a marzo de 2018), en medio de un prolongado retroceso económico, fuertes tensiones sociales y baja popularidad.

Los países centroamericanos también enfrentan, con sus particularidades, problemas comunes con los suramericanos: Estados débiles, corrupción y violencia, fortunas y miserias descomunales, liberalización sin

---

desarrollo, alta deuda externa; y tienen retos compartidos: crecimiento y redistribución, intervención estatal sin anular la sociedad y las libertades, tramitación de conflictos sin violencia ni autoritarismo, convivencia en el disenso. Las sociedades se encuentran divididas y polarizadas por campañas electorales sectarias y triunfos estrechos, que han dado mayoría parlamentaria a los partidos opositores haciendo más ardua la gobernabilidad.

## Temas cruciales

Además de ese enorme acumulado de problemas, saltan otros asuntos prioritarios que le plantean muy distintos retos tanto a los Estados como a los actores sociales de la región. En primer lugar, ha tomado fuerza la cuestión migratoria: africanos y asiáticos, latinoamericanos y caribeños huyen de la pobreza, la inseguridad o la violencia en sus tierras y atraviesan distintos países de la región en tránsito hacia Estados Unidos o Canadá, donde esperan hallar oportunidades laborales.

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), entre 2012 y 2015, el flujo de haitianos se multiplicó debido al terremoto de enero de 2010 o tras su expulsión de República Dominicana; muchos viajaron a Brasil, país que les otorgó un visado humanitario, o a Ecuador, que les dio un permiso especial de ingreso y permanencia de 90 días. Desde allí siguieron hacia Norteamérica. A partir de 2015, se incrementó la huida de los cubanos de los problemas de la isla aprovechando la posibilidad de vender su vivienda, ingresar sin visa a países como Ecuador, o desertar de Venezuela a donde habían llegado en intercambio, y movidos por el temor a que la normalización de relaciones Obama-Castro llevara a que Estados Unidos suprimiera o restringiera la Ley de Ajuste Cubano, que desde 1966 les otorga residencia, permiso de trabajo, ayudas sociales y reunificación familiar. Ahora, con la política anti-inmigración de Trump, ha disminuido el tránsito de haitianos y cubanos en búsqueda del sueño americano. En Colombia, tras el acuerdo de paz con las Farc, se ha reducido el desplazamiento de poblaciones ocurrido en momentos anteriores de agudización de la confrontación armada; en cambio, ha crecido el retorno de colombianos con familia binacional y la llegada de venezolanos al país más cercano, así como a otros países de la región.

Ante ninguna de esas problemáticas existe concertación binacional o cooperación regional. Esa concertación indispensable no ha sido posible siquiera después del diálogo desarrollado en 2014 entre gobiernos, sociedad civil y organismos internacionales, la cual actualizó la política adoptada en 1984 gracias al proceso Cartagena+30, que había priorizado las fronteras solidarias y los derechos de los migrantes. Los gobiernos de las naciones involucradas en el Plan no lo aplican. Sobreponen la seguridad estatal a los derechos humanos y ni siquiera cumplen los acuerdos suscritos en organismos internacionales. Los países de origen o destino no coordinan sus acciones y se desentienden del problema, y los de tránsito endurecen sus mecanismos migratorios, deportan o dan salvoconductos a los migrantes para que abandonen como puedan su territorio, así sea dejándolos en manos de traficantes de personas, y tratan de descargar el problema en sus vecinos.

Por ejemplo, el gobierno de Nicaragua cerró su frontera con Costa Rica el 15 de noviembre de 2015 para impedir el ingreso de 8.000 cubanos. Un mes después, el gobierno de Costa Rica cerró su frontera con Panamá, dejando a más de mil cubanos represados; a quienes ya habían ingresado los impulsó a salir a través de un puente aéreo por El Salvador, Guatemala y México. El gobierno de Panamá cerró la frontera con Colombia el 9 de mayo de 2016, le devolvió los migrantes que ya habían entrado y que no pudieron pagar su transporte en un chárter a México. El gobierno colombiano devolvió cubanos a la isla, y a los que habían quedado represados en el Urabá o ya habían iniciado su periplo, les entregó salvoconductos para que salieran y trató de controlar los pasos fronterizos irregulares. Muchos buscaron “coyotes” que los pasaran por la selva del Tapón del Darién para llegar a Panamá o viajaron a la isla de San Andrés para intentar cruzar desde allí a Costa Rica.

Los migrantes reciben muy poca protección y en su marcha clandestina se enfrentan a cobros indebidos, robos, maltratos, muertes y violaciones de mujeres, perpetrados por autoridades corruptas (civiles, policiales y militares) y por redes criminales de tráfico de personas que los aprovechan para todo tipo de negocios ilegales. El único apoyo que reciben personas arruinadas, enfermas o heridas, y mujeres embarazadas o con hijos pequeños, proviene de

---

las gentes de los poblados por donde pasan o adonde llegan en busca de comida, agua y hospedaje. Los pequeños poblados fronterizos en los que se van concentrando no cuentan con condiciones para atender los migrantes y entran en crisis humanitarias o de orden público.

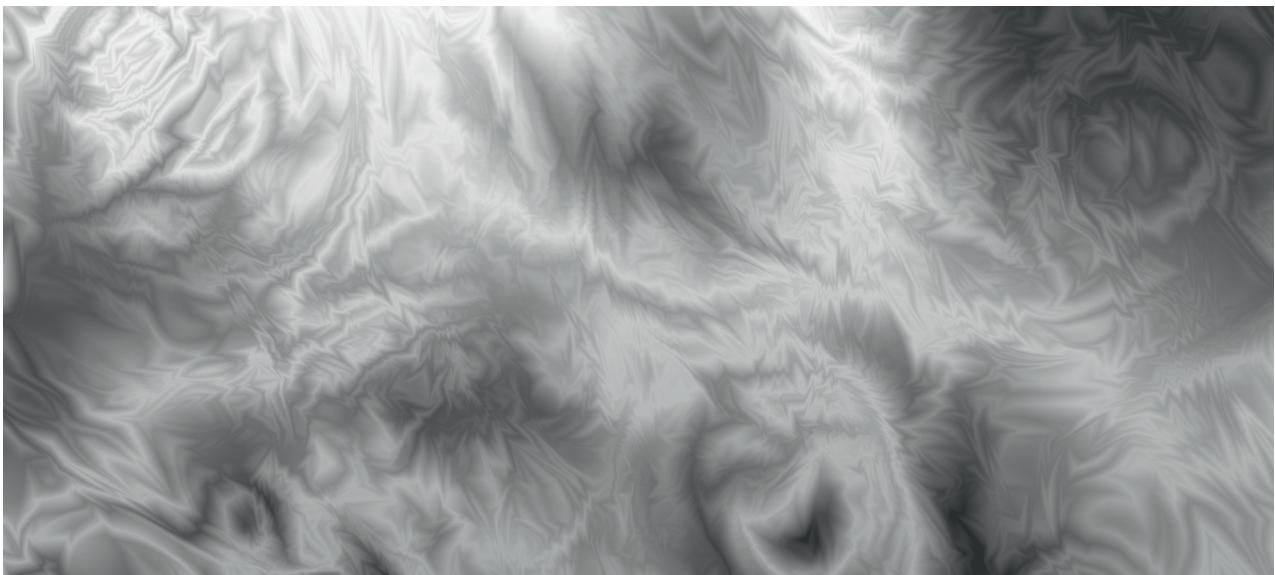
El segundo asunto preocupante es el acoso al Sistema Interamericano de Derechos Humanos -conformado por la Comisión CIDH y la Corte- y único instrumento hemisférico al que pueden recurrir los ciudadanos, particularmente las víctimas, cuando la justicia de su país no los oye ni reconoce sus derechos; es el único organismo que puede fiscalizar y condenar a los Estados ya que tramita quejas individuales, hace informes y audiencias temáticas, y otorga medidas cautelares. El Sistema no ha tenido pleno respaldo gubernamental. Estados Unidos nunca se ha sometido a su escrutinio y usa sus fallos con doble estándar. En los setenta y ochenta, cuando actuó contra las dictaduras en Centroamérica y el Cono Sur, la Corte fue hostigada por Somoza, Pinochet o Videla. En los noventa y comienzos de los dos mil, cuando se refirió a las consecuencias del agravamiento de la confrontación armada colombiana, fue mal vista por uno u otro sector. En la segunda década de los años dos mil, ha sido atacada por gobiernos de izquierda a los que ha cuestionado el recorte de libertades democráticas, el control de medios de comunicación y la represión a sectores opositores.

Más recientemente ha ido generándose una convergencia de gobiernos de distintas adscripciones políticas e ideológicas que cuestionan la CIDH o la Corte y han querido controlar su funcionamiento privándolas de la autonomía que ha hecho posibles sus logros. Por eso ha crecido el temor de organizaciones sociales sobre la continuidad de un sistema que ha contribuido en la defensa de los ciudadanos y las víctimas. Así se ha puesto de manifiesto en la discusión sobre las atribuciones de la Comisión y la Corte, desarrollada entre 2011 y 2013, como con el llamado “proceso de fortalecimiento” que en realidad buscaba su debilitamiento con reformas que pretendían quitarle competencias e independencia y hacer inocuos sus informes.

Encabezan esa convergencia presidentes del ALBA (Venezuela, Ecuador, Nicaragua y Bolivia), que acusan a la CIDH de ser un tribunal inquisidor contra los Estados, asumen sus informes como maniobra externa e imperial contra sus gobiernos, impiden sus visitas, desacatan sus fallos, se retiran de dichos organismos o amenazan con hacerlo. También han participado gobiernos que han guardado silencio frente a los ataques a la CIDH. Los de Colombia han querido revertir condenas y sacar al país del capítulo cuarto dedicado a los casos de mayor preocupación sin una mejoría sustancial de la situación. El gobierno de México se ha enfrentado con el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), coordinados por la CIDH, al que no le renovó el mandato para seguir la investigación sobre los estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa y habló de reformar la CIDH para garantizar una “certidumbre en su actuar”.

Gobiernos como los de Chile y Perú, se manifestaron en 2013 en favor de quitarle vuelo a la CIDH con el argumento de “garantizar la legitimidad” del sistema y darle a los Estados “certeza jurídica y solución amistosa”. El de Brasil, desde abril de 2011, exigió a la CIDH retirar la medida cautelar que la Comisión había otorgado exigiéndole al gobierno que antes de autorizar la construcción de la hidroeléctrica Belo Monte en territorio indígena, garantizara el real acceso de las comunidades a los estudios de impacto, la consulta libre e informada y culturalmente adecuada con cada sector afectado, la protección de la vida de los pueblos en aislamiento voluntario y su existencia colectiva; asimismo, el gobierno de Brasil congeló las contribuciones obligatorias y voluntarias, retiró su embajador ante la OEA y apoyó el mal llamado “proceso de fortalecimiento” del Sistema de Derechos Humanos.

Mientras los gobiernos debilitan la CIDH, ésta ve aumentar las solicitudes ciudadanas y de organizaciones sociales para que intervenga como la última esperanza de justicia. Pero Comisión y Corte están sometidas –a más del acoso político- a la asfixia económica con un acumulado déficit presupuestal que amenaza su existencia y la disminución de sus tres fuentes de financiación: 1) el 6% del presupuesto de la OEA, que se ha ido recortando porque los Estados no pagan las cuotas cuando son cuestionados; 2) las contribuciones voluntarias de sus miembros, que se han reducido (países de la región brindan más recursos a la Corte Penal Internacional que a la CIDH); 3) las donaciones de los observadores europeos, agencias y universidades, que decaen al concentrarse en los refugiados, y son señaladas por



gobiernos del ALBA como condicionadas y direccionadas. Varias organizaciones sociales han salido a defender a la CIDH mostrando sus importantes contribuciones.

La misma suerte del sistema de derechos humanos la vive otro instrumento consensuado para hacerle frente a las crisis en países miembros, la Carta Interamericana Democrática de la OEA, que no ha sido posible aplicar ante el agravamiento de las crisis en Venezuela, por la imposibilidad de conformar una mayoría. Unos gobiernos equiparan la defensa de la soberanía y la no injerencia con el no cuestionamiento de su gestión, y prefieren una OEA y un Secretario General irrelevantes.

El tercer asunto crítico es el de las drogas, que gobiernos de Estados Unidos han asumido como una guerra militar y como un instrumento para mantener su injerencia en la región. De hecho, han recurrido a la presión económica y política sin discusión multilateral ni consenso previo para imponer su estrategia a los países andinos, principales productores de coca. Desde 1986, Washington usa el proceso de “certificación” anual para identificar los principales países productores y de tránsito, evaluar si aplican las convenciones de Naciones Unidas y las políticas de Estados Unidos, e imponer sanciones tales como la suspensión de su asistencia bilateral (salvo la humanitaria o contra el narcotráfico), la denegación de préstamos de bancos multilaterales, el castigo al comercio con aranceles, la eliminación de exenciones. En 2002, esa ley fue llamada “determinación”, y aunque sólo se aplica a países que han “fallado demostrablemente” y no a los que señalan de no haber “cooperado completamente”, sigue estigmatizando y amenazando a los países que Washington considera que afectan un interés vital de Estados Unidos. Ese trámite bilateral impuesto entraba la indispensable coordinación entre vecinos para hacerle frente a esta problemática transfronteriza.

La guerra antidrogas suponía que si éstas eran eliminadas “en su lugar de origen” -mediante la erradicación forzada de los cultivos, la eliminación o reducción de la transformación de las plantas en sustancias prohibidas y la interdicción del tráfico- no llegarían a Estados Unidos, y la escasez conduciría a subir los precios y desalentar su demanda. Los resultados han sido contrarios. Nocivos efectos políticos, sociales y ambientales de esta guerra se han generado en todas las dimensiones de la estrategia.

La erradicación de cultivos se ha aplicado en los tres países andinos cultivadores de coca o amapola, sea en forma manual, mecánica o de aspersiones aéreas. En Bolivia condujo a la ampliación del papel de las fuerzas armadas, aumentó los conflictos sociales, incrementó los choques del ejército y la policía con los cocaleros, exacerbó la pobreza; presionó el retorno campesino al cultivo de coca y los radicalizó hasta convertir en presidente a uno de

---

sus líderes, Evo Morales, que cambió esa política. El Perú repite ciclos de crecimiento y disminución de la cantidad de coca sembrada, de confrontación del Estado con los cocaleros seguidos de negociaciones para suspender una erradicación represiva que genera violencia. Colombia fumigó durante 20 años, en forma aérea, dos millones de hectáreas sin haber logrado disuadir a los cultivadores, y en cambio generó daños ambientales, sociales y de seguridad, desplazó poblaciones y amplió la base social de las guerrillas ya que el Estado, en lugar de apoyar a los pequeños productores para que pudieran salir de su situación, los criminalizó.

Los cultivos y “cocinas” de producción de cocaína se propagaron; en 1999, existían en 11 de los 34 departamentos; en 2008, justo en los años del Plan Colombia, en 23, y el país debió indemnizar a Ecuador porque en la frontera con ese país se concentró la fumigación con glifosato. En octubre de 2015, el Consejo de Estupefacientes decidió suspender la aspersión aérea de venenos. Los cultivos han crecido desde antes de esa medida por diversas causas que dependen de cada región. Por primera vez, en Colombia se prioriza la erradicación y sustitución pactada con los campesinos y acompañada de iniciativas de construcción de infraestructura vial y social, así como de proyectos de desarrollo económico y protección ambiental, como aparece en el Acuerdo de Paz del gobierno y la Farc.

Esa guerra que ahora Trump quiere reforzar amenazando a Colombia con sanciones asume a los consumidores como criminales que buscan recursos para procurárselas. Esa percepción lleva a que, incluso en países que no prohíben la dosis mínima, la policía detenga consumidores -en particular, indigentes y jóvenes de escasos recursos- y los estigmatice. El esfuerzo preventivo es mínimo y las ocasionales campañas escolares o en medios de comunicación por sus mensajes simplistas tienen un efecto contraproducente. Los tratamientos son escasos y no están involucrados en los sistemas de seguridad social o en los programas de salud pública para ayudar a superar la adicción de las drogas. Predominan las ofertas privadas, algunas de las cuales usan técnicas represivas y enajenadoras de la voluntad de las personas, afectan la libertad y los derechos humanos de los pacientes. En los últimos años ha comenzado una presión para tratar el consumo como un asunto de salud y no como un crimen, así como para revertir el endurecimiento de las leyes de drogas, los sistemas judicial y penitenciario y para revertir los graves efectos en las vidas de las personas encarceladas y sus familias.

El narcotráfico disparó la delincuencia y la criminalidad organizadas, y con ellas la violencia en la que toman parte bandas y sicarios; multiplicó los homicidios, las extorsiones y el tráfico de armas. Ha difundido la corrupción pública y privada, desestabilizando las democracias. Todas sus actividades criminales desembocan en el lavado de activos cuyos mecanismos se extienden por toda la economía legal y en especial por el sistema financiero nacional e internacional que lava el dinero sucio integrándolo a mercados legales e ilegales. Estos últimos constituyen la segunda economía mundial después de la de Estados Unidos y, si se suma el lavado de activos, se convierte en la economía más poderosa del mundo y con mayor capacidad de corrupción y violencia. La criminalidad organizada -el narcotráfico en particular- tiene además una enorme flexibilidad y capacidad de adaptación a nuevas circunstancias.

Desde algunos países de la región se ha intentado desescalar la estrategia represiva y concitar una mayor responsabilidad de países del Norte en asuntos como precursores y lavado de activos. Crece la presión internacional para impedir que organismos como la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) sobreponen sus funciones y que la Comisión de Estupefacientes en Viena monopolice el tema a costa de otras perspectivas de agencias de Naciones Unidas, dedicadas a derechos humanos, salud, ambiente y desarrollo, que podrían incidir en el tratamiento del problema. También se intenta impulsar el desarrollo alternativo frente a graves problemas socioeconómicos, en lugar de atacar militarmente o con venenos los cultivos de coca en los que no se quedan las mayores ganancias, y, en cambio, exigir que el énfasis se ponga en la interdicción que golpea más la rentabilidad del negocio.

A cien años de la Convención del opio, a más de cuarenta años de inicio de la “guerra contra las drogas”, y después de miles de muertos y de una inversión de miles de millones de dólares, se multiplican los balances sobre el fracaso de la estrategia prohibicionista centrada en la oferta. Los precios de las drogas ilegales en las calles de Estados

---

Unidos, en lugar de subir, disminuyeron alcanzando mínimos históricos, la oferta de sustancias se diversificó y el consumo se mantuvo estable mientras creció en otras partes del mundo junto con la criminalidad transnacional. En los países andinos aumentó la violencia, la corrupción, el debilitamiento de los Estados y de la democracia, y las cárceles del hemisferio han colapsado llenas de pequeños traficantes y consumidores.

Mientras se incrementan medidas punitivas en países como Tailandia, Malasia o China, la opinión en las Américas empieza a cambiar. A fines de 2012, tres presidentes de la región, México, Guatemala y Colombia, pidieron la realización de una Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre drogas (Ungass), que se reunió en abril de 2016. Aunque la Asamblea no evaluó la política aplicada hasta ahora y sus consecuencias devastadoras ni hubo consenso sobre la necesidad de un cambio sustancial, sí adelantó un debate y su declaración reconoce cierta flexibilidad en la interpretación de las convenciones y en el diseño de políticas nacionales según necesidades o prioridades propias. Además, acepta que la política de drogas debe ser coherente con la Carta de Naciones Unidas, el derecho internacional, los Derechos Humanos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; debe tener un enfoque integrado, multidisciplinario, equilibrado, amplio y basado en datos científicos; acepta, además, medidas de reducción de la demanda y el consumo tratado como asunto de salud, y respuestas proporcionadas en el proceso penal.

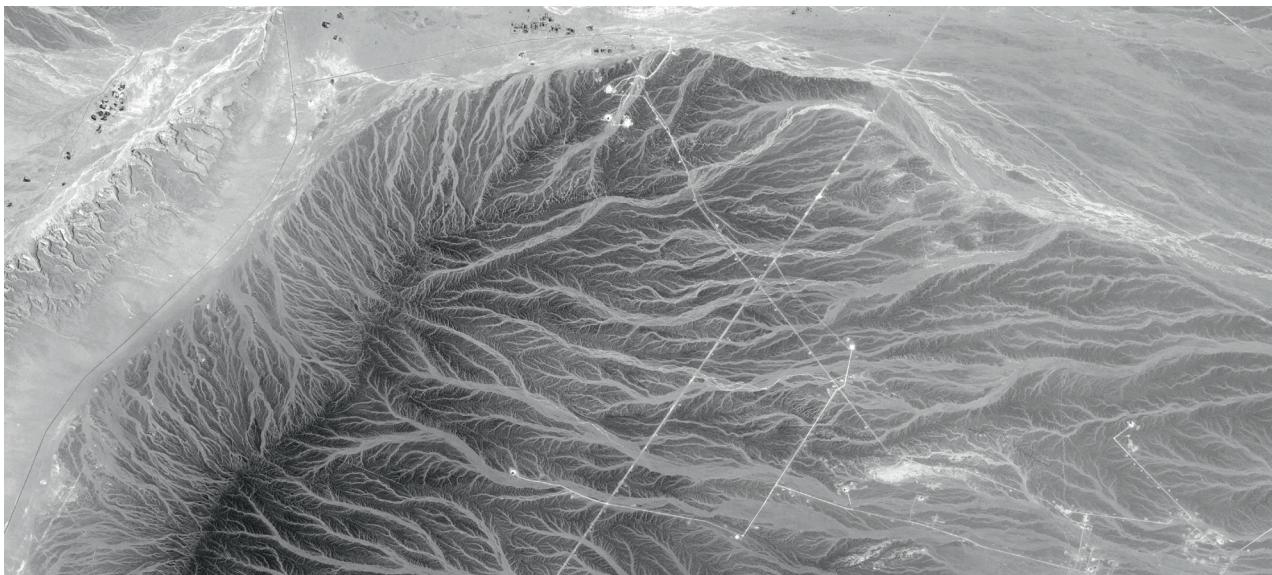
El cuarto asunto, tan prioritario como los anteriores, es el de la corrupción: el cáncer social, económico y político del continente. Lo nutre la crisis de partidos políticos que no buscan el bien común sino el lucro privado a través de la cooptación del Estado para conseguir puestos y contratos, la intermediación clientelista que permite la apropiación de subsidios destinados a sectores marginados y de recursos para las regiones. También se alimenta de los márgenes que genera el sistema institucional por el encarecimiento de las campañas electorales, la tolerancia de los robos al erario público, los acuerdos con aparatos criminales ligados a distintos contrabandos, lavado de activos, minería ilegal, etc., y el freno de investigaciones mediante pago a los jueces.

Otra fuente que sustenta la corrupción es la de empresas multinacionales que pagan sobornos para ganar licitaciones y contratos. El caso reciente más sonado es el de Odebrecht, que se hizo público por denuncias desde Estados Unidos y porque en procesos judiciales en Brasil algunos corruptores empezaron a soltar información que implica a políticos y funcionarios, incluidos jefes de Estado en retiro o en ejercicio, cuyas campañas electorales recibieron recursos con los cuales la empresa garantizaba licitaciones y contratos en todos los países de la región donde se implantó. Otro caso muy sonado muestra que no es la justicia nacional la que emprende ni respalda procesos como el que ha adelantado la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. El presidente de ese país logró que el Congreso no permitiera que se lo investigara por anomalías en el financiamiento de la campaña que lo llevó al poder en 2015, y que, además, reformara el Código Penal para proteger también a los secretarios generales de los partidos, algunos de ellos con procesos abiertos por ese delito.

Esa difusión de la corrupción acumula fortunas y genera miserias, desgobierno, desprestigio de las instituciones, incredulidad de la ciudadanía frente a las autoridades. Urge adelantar una lucha permanente, pública y privada, contra todas las formas de ilegalidad y corrupción, tanto en el Estado como en la empresa, en la vida privada, y enfrentar todo lo que la alimenta.

### **Retroceso en la concertación, cooperación e integración**

Los años de auge económico indujeron un acercamiento regional que se tradujo –por iniciativa de Brasil y Venezuela– en la creación de dos organismos de diálogo y concertación intergubernamental independientes de Washington: la Unión de Naciones Suramericanas, Unasur (en mayo de 2008 firma su tratado constitutivo, que entra en vigencia en 2011) y la CELAC, (que surge con la Declaración de Caracas, a fines de 2011). Al comienzo, la Unasur medió eficazmente para el arreglo de algunas tensiones y conflictos, mientras la CELAC sirvió de foro político regional, que en algunos casos favoreció la convivencia pacífica en medio de las diferencias.



En una región dividida entre diversas corrientes sin que ninguna haya logrado el predominio, aumentaron la fragmentación regional y la parálisis de sus organismos, en medio del retroceso económico y de crisis como las de Venezuela y Brasil. La Unasur, que al comienzo ayudó a acercar países vecinos en conflicto, ahora no ha podido ni escoger su nuevo secretario general. Por su parte, la CELAC que ayudó a la reincorporación de Cuba a la región, ha visto decrecer la participación. A la última cumbre de 2016, en República Dominicana, solo llegaron ocho mandatarios, casi todos del ALBA. El Salvador, que ejerce su presidencia en 2017, convocó sin éxito una cumbre extraordinaria para analizar el agravamiento de las crisis venezolanas.

La parálisis regional se ha visto también en los organismos de cooperación en torno a regiones cruciales. Así se observa en la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), que, desde mediados de los años noventa, genera acuerdos panamazónicos, frenados luego por el impulso simultáneo de megaproyectos viales, energéticos e interoceánicos que no tienen en cuenta sus devastadores costos ambientales, sociales y culturales. Algo parecido ha ocurrido en la Asociación de Estados del Caribe (AEC), que, también desde mediados de los noventa, se propuso impulsar una regionalización que involucrara a todos los países que comparten el mar Caribe, y empezó a construir la macroregión del Gran Caribe a partir del acercamiento de tres subregiones y sus organismos: la insular con la Comunidad Caribe (Caricom), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y los tres países continentales más grandes que crearon el Grupo de los Tres (Méjico, Colombia y Venezuela).

Lo mismo ocurre con los organismos de integración más antiguos: el SICA, la Comunidad Andina (CAN), la Caricom y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Cada uno, inicialmente articuló a países colindantes o con fuertes nexos históricos a escala sub-regional pero en sus distintas fases fueron acumulando grandes propósitos y muchos incumplimientos. Ante todo, se propusieron entrecruzar su comercio y sus economías; luego, se redefinieron en la perspectiva de un ‘regionalismo abierto’ para buscar conexión con el sistema económico internacional y sus procesos globalizadores; después, intentaron enriquecer su agenda incluyendo en ella asuntos sociales, desarrollo fronterizo, coordinación de su política exterior y una seguridad común. Pero una deficiente organización y la diferenciación de modelos políticos, económicos y de inserción internacional llevaron finalmente a que sus miembros desarrollaran estrategias individuales de negociación con terceros y al retiro de algunos países por razones ideológicas de sus gobiernos. El retroceso económico actual agudiza su estancamiento o retroceso al punto que algunos se han debilitado hasta hacerse irrelevantes.

El 28 abril de 2011, por iniciativa del entonces presidente del Perú se creó en Lima un nuevo organismo de integración económica regional, la Alianza del Pacífico. Ha estado conformada por cuatro países miembros: Chile,

---

Perú, Colombia y México, y otros tres candidatos oficiales: Costa Rica, Panamá y Uruguay. Como Alianza aboga por un comercio libre y global, reorienta sus intercambios desde el Atlántico (con el este de los Estados Unidos y con Europa) hacia el Pacífico (con China, Corea del Sur e India, en particular). Luego de su acelerado despegue, la Alianza progresó ahora más lentamente en consonancia con las dificultades de algunos de sus miembros, aunque otros países de la región y de fuera de ella se muestran dispuestos a ingresar.

A la par con la creciente inoperancia de los órganos de diálogo político, cooperación e integración, se agudiza la fragilidad y fragmentación de la región, a pesar de que ningún país latinoamericano -incluyendo las dos potencias regionales, Brasil y México- puede por sí solo hacerle frente a los cambios geopolíticos y a los procesos globalizadores en curso.

Ese deterioro de los organismos de diálogo, cooperación e integración ha generado fuertes retrocesos en la participación social. Las agrupaciones subregionales –SICA, Caricom, CAN, Mercosur- fueron abriendo espacios para la intervención de actores sociales. Inicialmente funcionaron unos Consejos Consultivos que involucraron al sector empresarial y laboral. Luego, se fueron ampliando por la presión de movimientos y organizaciones de indígenas, mujeres y derechos humanos, que se fueron involucraron en mesas de trabajo, foros y comisiones. Después, esos espacios de participación lograron incidir en la adopción de Cartas Sociales y la convocatoria de Cumbres Sociales. Sin haber logrado tener impacto en la toma de decisiones del proceso de integración ni en sus redefiniciones, esos espacios de participación se han ido desdibujando al vaciarse de contenido y utilidad, y se han visto ahogados tanto por el incumplimiento de los compromisos por parte de los organismos regionales como por el predominio de estrategias nacionales de inserción internacional.

Eso mismo ocurrió en los ámbitos de cooperación. En la OTCA, el indígena ha sido el sector que más ha presionado a los gobiernos para que apliquen lo que han acordado sobre la planeación del desarrollo y la construcción de infraestructura atendiendo los requerimientos ambientales y de las poblaciones. Sin embargo, no han tenido respuesta. En la AEC, la idea de construir un multilateralismo complejo involucró tres tipos de miembros: 1) plenos, condición otorgada a todos los Estados independientes, a los asociados con territorios dependientes o sus metrópolis; 2) observadores, categoría que incluye a países u organismos interesados en la macro-región, y 3) actores sociales que se inscriban y participen de sus programas. Sin embargo, la dispersión de la AEC en muchos temas sin capacidad para ponerlos en marcha, llevó a su redefinición como una zona de cooperación en comercio, turismo, transporte y desastres naturales, y rebajó la importancia de temas que involucraban actores sociales y culturales, desalentando su participación.

El ALBA incluyó en la estructura oficial el Consejo de Movimientos Sociales una red de mujeres, capítulos nacionales de articulación gobiernos-pueblos, encuentros de apoyo y una asamblea continental que acogió una Plataforma Continental de Movimientos Sociales. No obstante, la activación de esos espacios no es autónoma, depende de los gobiernos que definen cuándo y cómo requieren que los movimientos participen en sus iniciativas. Incluso, su vocería es asumida en ocasiones por los presidentes miembros de la Alianza dado su fuerte carácter interestatal.

Unasur y la CELAC se han mantenido en un marco meramente intergubernamental así algunas de sus cumbres hayan suscitado encuentros y pronunciamientos sociales previos o simultáneos. En Unasur se creó el Foro de Participación Ciudadana en 2014, y en su única sesión pidió a los gobiernos -sin lograrlo- poder conectarse con el Consejo de Presidentes, participar en los doce consejos de Unasur y que se crearan diez comités sectoriales, siete grupos de trabajo (de género, indígenas, campesinos, afrodescendientes, soberanía alimentaria con intercambio de tecnologías y conocimientos ancestrales, jóvenes con su red y mesa técnica), una red de comunicación y difusión, y observatorios de empresas transnacionales y capítulos nacionales. El Foro depende del gobierno que ejerce la presidencia *pro tempore* de Unasur. Algunas redes sociales han insistido en que se reconozcan tanto la diversidad y pluralidad de la sociedad civil como su participación real y efectiva. Sin embargo, estas demandas no han obtenido respuesta.

---

En la CELAC, los gobiernos le conceden prioridad a su convivencia pacífica y a la presencia de la región como un todo en el contexto global, y tratan de evitar que las diferencias ideológicas y de modelos generen tensiones. Además, como no todos los gobiernos reconocen que la heterogeneidad regional deba incluir a las sociedades, se niegan a considerar la participación permanente de las organizaciones ciudadanas y sociales en la CELAC, pues es allí donde se desarrollan más nítidamente los conflictos<sup>4</sup>. Por eso no ha habido en esta entidad espacios de participación para organizaciones sociales. Algunos gobiernos del ALBA han invitado a independentistas de Puerto Rico: en la II, Cuba como anfitrión los llevó y, en la III, Nicaragua les delegó la vocería oficial antes de que el gobierno abandonara la reunión, lo que llevó a que se cancelara la sesión puesto que en ella solo debían participar los mandatarios. Amnistía Internacional denunció que en la cumbre en La Habana fueron interferidas diversas iniciativas de disidentes y organismos de derechos humanos de la isla; sólo los gobiernos de Chile y Costa Rica aceptaron reunirse con esas organizaciones. La cumbre birregional de la Unión Europea y la CELAC ha sido el único espacio de participación de sectores sociales: sociedad civil, sindicalistas, académicos, empresarios, jóvenes; pero por la división regional sobre las crisis de Venezuela en 2017, esa cumbre no ha podido convocar los eventos preparatorios y está abocada a su aplazamiento.

En síntesis, mientras crecen las dificultades económicas de la región se incrementa la presión de movimientos sociales y languidecen sus espacios de participación en organismos de integración y cooperación, los organismos de diálogo y concertación política regional se resisten a generar canales para su expresión autónoma.

A pesar de la agudización actual de sus problemáticas, América Latina tiene muchas ventajas para hacerle frente a las actuales condiciones adversas y para asumir los retos que se derivan de los asuntos cruciales antes enunciados y de otros que forman parte de las prioridades regionales. Buena parte de su futuro depende de que la población sepa elegir gobernantes honestos, capacitados, responsables y ajenos a los populismos clientelistas de izquierda y derecha; además, de que proteja su gran legado étnico-cultural, así como los grandes recursos naturales que posee, empezando por el agua, los bosques, la biodiversidad, el aire y los alimentos. También depende de que se asuma que, si los intereses económicos y las tendencias políticas de las élites tienden ahora a fragmentar la región, la cooperación cultural y los nexos sociales pueden generar vínculos entre Universidades, así como entre diversos sectores y movimientos sociales.

## BIBLIOGRAFIA

- Bárcena, Alicia y Winnie Byanyima. (2016). “América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo?”, <http://www.cepal.org/es/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo>.
- CEPAL (2016). Panorama Social de América Latina 2015, Santiago.
- CEPAL (2016a). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016 (LC/G.2684-P). Santiago.
- CEPAL y OXFAM (2016). “La concentración del ingreso y la riqueza está en el corazón de la desigualdad en la región”. Comunicado de prensa. En: <http://www.cepal.org/es/comunicados/la-concentracion-ingreso-la-riqueza-esta-corazon-la-desigualdad-la-region-cepal-oxfam>.
- OIT (2016). Panorama Laboral 2015 - Resumen ejecutivo. Consultado en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-/-/-/-/documents/publication/wcms\\_435169.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-/-/-/-/documents/publication/wcms_435169.pdf)

---

<sup>4</sup> <http://www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/7320-balance-de-la-celac-heterogeneidad-sin-antagonismos.html>



Fortalecemos la democracia con  
justicia social por una Colombia en paz

[Inicio](#)

[Ejes Programáticos](#)

[Proyectos](#)

[Publicaciones](#)

[Observatorio IE](#)

[Contáctenos](#)

Política de Tratamiento de Datos Personales

# COMUNIDAD AMBIENTAL COLOMBIA

Juntos Construimos Respuestas a los Conflictos Socioambientales de Colombia

[Comunidad Ambiental](#) [Comunicado de prensa](#) [Convenio Minamata](#) [Explorar Informe EITI](#) [Leer Agenda de la sociedad Civil](#)

Fundación Foro Nacional por Colombia [Ver video](#)

#Noticias "Comunidad Ambiental Colombia" <http://www.comunidadambientalcolombia.com>

Una nueva plataforma digital que facilita la comunicación y cooperación entre la ciudadanía, organizaciones ciudadanas y movimientos políticos, especialistas en temas socio-ambientales y entidades públicas.

La Comunidad brinda a sus usuarios funcionalidades diferenciadas según sus roles, permitiéndoles... Ver más

**FORO EN ACCIÓN**

Foro en Acción se encarga de las distintas actividades de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

### ¿Quién le teme a la verdad?

Comunicado sobre los ataques al Profesor Mauricio Archila Neira y al Cinep/PPP.

La sola publicación de la lista de los integrantes del comité para el Escrivánamiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición ha producido un oleaje rápido en el mar político.

### **Reforma a la Ley 152 de 1994: una necesidad inaplazable.**

Sisma Mujer/Grupo de Trabajo Género en la Paz, GBAZ, Foro Nacional por Colombia y La Corporación Viva la Ciudadanía han establecido diálogo con los Trabajadores y han logrado una propuesta de reforma a la Ley 152 de 1994 que recoge diagnósticos elaborados en los últimos 20 años y las disposiciones del Acuerdo Final en la materia

# No olvide visitar [www.foronacional.org](http://www.foronacional.org)

### **Nuevo capítulo Región Central**

El Presidente Ejecutivo de la Fundación Foro Nacional por Colombia tiene el gusto de informar a la opinión pública, a nuestras entidades amigas y a las Agencias de Cooperación Internacional que el pasado 5 de septiembre se firmó el Acta de Constitución del nuevo Capítulo Región Central de la Fundación.

[Leer Comunicado](#)

### **Pronunciamiento Del Grupo De Interés De La Reforma Política Frente Al Proyecto De Reforma Política Y Electoral**

El 25 de mayo de 2017, el Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República la propuesta de reforma electoral, tras haber recogido algunos elementos de lo planteado por la Misión Electoral Especial y haber realizado algunas reuniones con las bancadas de diferentes partidos políticos.

[Leer pronunciamiento](#)

### **Documentos de circulación periódica**



Conozca las publicaciones de la Fundación Foro Nacional por Colombia

#### **Revista Foro**

[No. 89-90](#)

Constitución 25 años: el camino de la paz

[Edición Especial](#)

No. 1 Cuestiones Urbanas y Regionales

Otras números

#### **Boletín Foro Municipal**

[No. 69](#)

Consultas populares e industrias extractivas: Un asunto esencialmente político.

[No. 68](#)

Los fallos de la Corte Constitucional sobre minería: Una nueva y necesaria pauta para el desarrollo del sector.

[No. 67](#)

Diálogo democrático y paz territorial

#### **Boletín del Sector Extractivo**

[No.14](#)

Julio de 2017

[No.13](#)

Mayo de 2017

[No.12](#)

Marzo de 2017

[No.11](#)

Septiembre de 2016

# Publicaciones Foro



**ÍNDICE**

America Latina y el índice de gobernanza de los recursos 2017 ..... 1

El plan de desarrollo minero: una nueva oportunidad para pensar el sector ..... 4

El turismo anticúpulo defiende la vida pueblerina ..... 6

Comunicado de la sociedad civil de México ..... 8

Fundación Foro Nacional por Colombia (57-1) 2822550 Carrera 4A No. 27-62 Bogotá, Colombia [www.foronacional.org](http://www.foronacional.org) [info@foronacional.org](mailto:info@foronacional.org) [facebook.com/foronacional](https://facebook.com/foronacional)

**AMÉRICA LATINA Y EL ÍNDICE DE GOBERNANZA DE LOS RECURSOS 2017**

Fernando Patzy Asociado Senior para Latino América Natural Resource Governance Institute (NRGI)

En mayor o menor grado los países de América Latina son ricos en recursos extractivos, petróleo y minerales. Según la clasificación del FMI, en América Latina y el Caribe los países ricos en recursos son Bolivia, Ecuador, Perú, Chile, Colombia, Venezuela, México, Tríndad y Tobago; en el resto de los países la industria extractiva también son importantes, pero no tan prominentes en la economía.

El Índice de Gobernanza de los Recursos (IGR), producido por el Natural Resource Governance Institute, es un diagnóstico detallado que identifica qué áreas de las industrias extractivas se desempeñan bien o no. El IGR 2017 se aplicó a 81 países entre los cuales se produce el 82% del petróleo mundial y el 78% del gas y el 72% del cobre, entre otros minerales. En total se han realizado 140 evaluaciones de gobernanza de los recursos en 81 países, incluyendo evaluaciones para ambos sectores, petróleo y gas, y minerales. La evaluación es realizada utilizando un cuestionario de 149 preguntas que se combinan con datos de otras fuentes, principalmente los indicadores de gobernanza general del Banco Mundial y de organizaciones de datos abiertos como Open Data.

El IGR 2017 mide la transparencia desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas; específicamente, evalúa la existencia del marco legal y regulatorio, como las prácticas y su implementación. El IGR para poder ser comparable entre países, no mide el resultado de los países, ni tampoco toma en cuenta el contexto específico de cada país. El IGR califica como

1

**Nº 69**  
**BOLETÍN FORO MUNICIPAL**  
Agosto 2017

**CONTENIDO**

**Editorial: Por el derecho a la ciudad**  
Consultas populares e instituciones locales: Un asunto esencialmente político  
Fabio E. Vélezquez C.

**Las luchas por el derecho a la ciudad en Bogotá**  
Juan Carolina Cortés Rodríguez

**La brecha en Barranquilla: una respuesta incónica del gobierno distrital**  
Dayana Fontalvo y Diógenes Rosero

**La construcción de movimientos urbanos por el derecho a la ciudad en Santiago de Cali**  
Ana Erazo

**Boletín del Fórum Programático Institucionalidad Política, Democrática de la Fundación Foro Nacional por Colombia**  
Director General Fabio E. Vélezquez C.  
Diagramación Catalina Vélezquez G.

La publicación del Boletín Foro Municipal es posible gracias al apoyo de la Fundación Ford Mundo [www.fordmundo.org](http://www.fordmundo.org) [info@fordmundo.org](mailto:info@fordmundo.org) [www.foronacional.org](http://www.foronacional.org) [facebook.com/Foronacional](https://facebook.com/Foronacional)

**CONSULTAS POPULARES E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS: Un asunto esencialmente político**

Fabio E. Vélezquez C.  
Presidente Ejecutivo  
Foro Nacional por Colombia

**Un debate algodón**

Entre los temas que han provocado una fuerte discusión pública sobre las industrias extractivas en Colombia, se destaca la realización de consultas populares en algunos municipios del país. Los argumentos de quienes las promueven y apoyan son semejantes: diversos organismos interesados en defender el medio ambiente; comunidades locales temerosas de las actividades económicas, sociales y ambientales de la explotación del algodón, aquellos que quieren más control, especialmente en el gobierno, por parte de las autoridades nacionales y a nivel local; y las entidades nacionales en la tentativa de defender la explotación de los recursos y la disminución de las regulaciones que quieren congraciarse con la población en los municipios para "aclarachancar"; y obtener a futuro réditos políticos; expertos y académicos que lean en la consulta el derecho de las poblaciones a expresar su opinión sobre temas que afectan sus vidas.

En la otra orilla se sitúan los empresas y el gobierno central, y conocedores de que las consultas populares no solo sirven de mecanismo para normar la actividad de los sectores extractivos y el territorio, sino que también son herramientas necesarias por procedimientos legales a futuro. El gobierno nacional ha tratado de delegarlas, aduciendo que el usufructo es propiedad del Estado y que, por tanto, las entidades territoriales no tienen competencia para aprobar las decisiones que deben hacerse en el territorio. Es la postura que han defendido el Ministerio de Minas y Energía, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y la Oficina de Derechos Humanos, defendido su momento por hoy es Procurador y candidato a la presidencia, Alejandro Ordóñez, quien también intervino con investigaciones descriptivas y sanciones a los alcaldes que promovían ese tipo de consultas.

Otras corrientes fumaneras políticas, particularmente las autoridades locales en Estados que, en consecuencia, no es posible celebrar de las decisiones que ese -no solo el gobierno central- debe tomar sobre la explotación de los recursos. Pero, además, se resiste a aprobar lo menos de dentro para adentrar las sentencias que ha emitido el Constituyente al respecto. Una de ellas dice que debe haber mecanismos de cooperación entre el gobierno y las entidades territoriales para proveer las disponibilidades y las capacidades en los sectores económicos, sociales y ambientales de la implementación de proyectos extractivos en el territorio, de igual forma, obedece la jurisprudencia de la Corte que avala la participación ciudadana en la toma de tales decisiones.

Por su parte, los gremios de la industria han señalado severamente: se desacuerda con estas consultas, calificándolas como proceso marginadas los ministerios, con intereses oscuros generados de acuerdo a la justicia y, en definitiva, obviando la voz de los agentes. Hablamos, además, de la multiplicación exponencial de las consultas populares en el país, que ya alcanza a más de 1.000 municipios que el país y de la inconveniencia de que comunidades no suficiente información ni criterio técnico turnando decisiones económicas tan importantes para el país y para su propia economía local y regional (inversión social e infraestructura, empleo, regalías, servicios públicos, etc.).

**La dimensión jurídico-política la consulta como derecho**

Para saldar los términos del debate generado por las consultas populares en el sector extractivo, lo primero que cabe señalar es que tales consultas son un derecho (el derecho a participar en los asuntos públicos) consagrado

1

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](http://www.foronacional.org)

Gobernabilidades híbridas, institucionalidad  
democrática y paz territorial

*Fernán E. González*

¡Lo pactado obliga!

*Juan Carlos Ospina*

Los claros oscuros de la implementación del  
acuerdo final

*Olga Amparo Sánchez Gómez*

Protestas y paz en Colombia

*Mauricio Archila*

¿Cómo va el punto 4 del acuerdo de paz?

Drogas y desarrollo: desafío mayor

*Pedro José Arenas García*

Marimba, socola y plátano: Repertorios con  
lo mejor del afropacífico

*Jaime Arocha*

El incierto futuro de la democracia...

y del Mundo

*Luis Alberto Restrepo M.*

Grandes desafíos en América Latina

*Socorro Ramírez*