

# Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia  
Bogotá, D.C. Colombia. Edición 94 Mayo de 2018

## Colombia en transición

ISSN 0121-2559



9 770121 255009

Foro  
Nacional por Colombia



# Suscríbase a **Revista Foro**

---

**Democracia**

**Derecho a la ciudad**

**Género**

**Medio ambiente**

**Derechos humanos**

**Gestión pública**

**Movilización Social**

**Nuevas Ciudadanías**

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

Valor suscripción anual (tres números) \$80.000

Valor suscripción dos años (seis números) \$150.000

**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:

**Brot  
für die Welt**



**FORD  
FOUNDATION**

# Revista Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

No. 94 \$ 25.000 Mayo de 2018



Director  
Jaime Zuluaga Nieto

Editor  
Fabio E. Velásquez C.

Comité Editorial  
Orlando Fals Borda (†)  
Alejandro Angulo, S.J.  
María Eugenia Sánchez  
Fabio E. Velásquez Carrillo  
Ricardo García Duarte  
Jaime Zuluaga Nieto

## Colaboradores Internacionales

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

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

Diagramación y fotografías internas  
Catalina Velásquez G.

Carátula  
Fotografías originales de Catalina Velásquez G.

Impresión  
Gente Nueva Editores, quien sólo actúa como impresor.

Licencia número 3886 del Ministerio de Gobierno

## Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62  
Teléfonos: 282 2550 - Fax: 286 1299  
Bogotá D.C. - Colombia  
www.foronacional.org  
correo electrónico: info@foro.org.co  
@foronacionalcol  
facebook.com/Foronacional

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

## Contenido

### Editorial

Una incierta transición 2

### El 11 de marzo

Las elecciones del 11 de marzo de 2018: una radiografía de la Colombia actual

*Eduardo Pizarro Leongómez*

6

Fracturas ideológicas y recomposición parcial de partidos, coaliciones y liderazgos

*Ricardo García Duarte*

19

### Colombia en Transición

Negociaciones de paz en Colombia: lecciones del pasado, senderos de futuro

*Jaime Zuluaga Nieto*

27

La desmovilización del movimiento armado Quintín Lame. Una negociación exitosa y probablemente irrepetible

*Ricardo Peñaranda Supelano*

46

El "fast track": la oportunidad perdida

*Federico Andreu-Guzmán*

56

La transición del modelo económico

*Ricardo Bonilla González*

61

Categorías, patrones y determinantes en los asesinatos y amenazas a líderes sociales

*Camilo González Posso*

72

Ordenamiento territorial y productividad agropecuaria después de la Habana

*Jorge Iván González*

93

Conflictos socioambientales y construcción de paz. Una mirada desde el territorio

*Mario Freddy Martínez*

101

Ciudad violenta, ciudad relegada el derecho de la ciudad a la paz

*Carlos Mario Perea Restrepo*

117

# EDITORIAL

## UNA INCIERTA TRANSICIÓN

Uno de los rasgos de los regímenes democráticos modernos es la ausencia de certezas, anotó, décadas atrás, el pensador francés Claude Lefort. Este parece ser el rasgo dominante del momento actual que nos obliga a preguntarnos: ¿cuál es la dirección en la que se mueve nuestra precaria democracia? ¿Cuál es su futuro inmediato dada la complejidad y gravedad de los fenómenos que la acompañan?

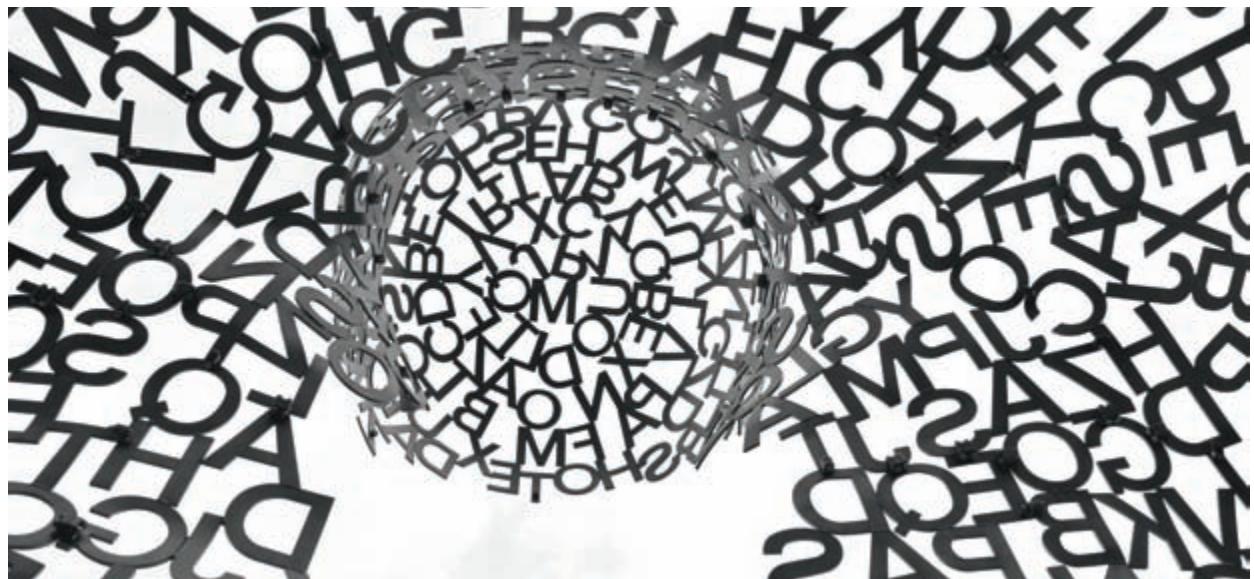
Estamos en un momento de extrema polarización que afecta diversas dimensiones de existencia de la sociedad colombiana. El momento más álgido de esa polarización se materializó en el resultado del plebiscito del 2 de octubre de 2016, convocado para decidir sobre la refrendación o no del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el gobierno nacional y las FARC-EP. Pero la polarización viene de atrás, trasciende las discrepancias sobre el Acuerdo y compromete visiones diferentes, en algunos aspectos, sobre el orden social, la democracia y el ejercicio de la política. La importancia que adquirió la refrendación o no del Acuerdo probablemente haya obedecido a que su implementación coherente abriría una etapa de reformismo democrático y modernización, hasta ahora desconocida en el país, que provocaría cambios en las formas tradicionales del poder económico y político y de su ejercicio. La centralidad que lo rural y la participación política tienen en el Acuerdo no es ajena al

crispamiento que produjo su eventual aprobación por la ciudadanía. Refrendado por el Congreso después del triunfo del NO en el plebiscito, la polarización se desplazó a su implementación y la ha obstaculizado. La oposición ha sabido aprovecharse del desgaste político del gobierno y de las trabas de una institucionalidad que no fue oportunamente adecuada para una eficaz implementación de lo acordado, todo lo cual ha contribuido a alimentar el escepticismo sobre su aplicación y el futuro de la paz. En el último año, la polarización se desplazó a la campaña electoral y experimentó cambios en la forma de manifestarse.

*“No deja de ser paradójica la caída de la tasa de homicidios a nivel nacional en los últimos años con el incremento de asesinatos de líderes sociales”*

El polarizado debate electoral en curso, el primero en las últimas décadas en desarrollarse sin la presión de las armas de las FARC-EP -que salieron definitivamente de la guerra- y del ELN -que decretó tregua para no interferir las elecciones para Congreso- avanza en medio de la escalada de amenazas y asesinatos de líderes sociales y excombatientes de las FARC-EP, como lo ilustra la colaboración de Camilo González para esta edición de la revista. No deja de ser paradójica la caída de la tasa de homicidios a nivel nacional en los últimos años con el incremento de asesinatos de líderes sociales. Tiene razón el Procurador al afirmar que el sistema de protección de estos líderes, cuya responsabilidad compete al Estado, fracasó.

Hay indicadores que revelan el fortalecimiento de la democracia electoral en algunos aspectos,



si consideramos la tasa participación electoral y la existencia de un Congreso representativo sin una excesiva fragmentación partidista. En las pasadas elecciones para el Congreso la abstención cayó al 51.2%, la más baja en las últimas décadas. Muy seguramente la participación aumentará aún más en las elecciones presidenciales, catalizada además por la extrema polarización política. La conformación del Congreso es representativa, ninguno de los partidos o movimientos es mayoritario y la fragmentación no es excesiva, sostiene Eduardo Pizarro en su análisis de las elecciones para FORO. Hay un relativo equilibrio entre los cinco partidos y movimientos más votados -Centro Democrático, Cambio Radical, Partido Conservador, Partido Liberal, Partido de la U- que suman entre todos un poco más del 70% de los senadores. Y se fortalecieron los sectores que podemos llamar alternativos que se mueven en el espectro político entre el centro y la izquierda: Alianza Verde, Polo Democrático, Decentes, los cuales, sumados a

la Circunscripción Indígena, tienen alrededor del 20% de los senadores. A estos sectores hay que agregar los cinco senadores del nuevo partido emergente del Acuerdo de La Habana, la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.

*“Hay indicadores que revelan el fortalecimiento de la democracia electoral en algunos aspectos, si consideramos la tasa participación electoral y la existencia de un Congreso representativo sin una excesiva fragmentación partidista”*

Fortalecimiento de la democracia electoral que no logra ocultar sus debilidades, las mismas que han favorecido bajos niveles de renovación, la persistencia de relaciones perversas entre la institucionalidad parlamentaria y la ilegalidad como lo han puesto de presente las investigaciones sobre la llamada parapolítica, la institucionalización de mecanismos “hereditarios” en la representación política, que han sido utilizados para perpetuar la influencia de congresistas que han perdido su investidura por la comisión de delitos al ser reemplazados en sus curules por los que podemos llamar herederos de la ilegalidad: hijo(a)s, esposa(o)s, otros parientes y amigo(a)s. En el Congreso, institución central de la democracia representativa, en el mosaico de minorías como las llama Ricardo García en su ensayo, medran fuerzas que

---

hacen todo lo necesario para impedir que se aprueben reformas políticas modernizadoras y democratizadoras que amenacen la supresión de los mecanismos institucionales que les permiten preservar su régimen de privilegios, algunos de los cuales son ventanas abiertas para las prácticas clientelistas, la corrupción y la articulación entre la legalidad y la ilegalidad.

La intensidad de la polarización, al parecer, distrajo la atención y no permitió advertir la gravedad del deterioro de la institucionalidad del país como resultado de la presencia de una densa red de articulaciones entre ésta y la ilegalidad y de procesos de corrupción ampliamente extendidos en el sector público y privado. Si como afirma Norbert Lechner, pilares de la legitimidad de las instituciones democráticas son las creencias y los valores, estamos ante una grave y extendida crisis de legitimidad de éstas.

Ejemplos de comportamientos que expresan la ruptura de valores que erosiona la legitimidad institucional son los aportes ilegales que al parecer hizo Odebrecht a las campañas presidenciales del 2014; el funcionamiento del llamado “cartel de la toga” en las cortes de justicia, articulado a la Vice-Fiscalía anticorrupción en un comercio de sentencias judiciales o de manipulación de procesos; los desvíos de millonarios recursos y el espionaje ilegal a políticos y defensores de derechos humanos realizados en dos unidades de inteligencia de las Fuerzas Militares, que acaban de ser cerradas, denunciados por Semana (ediciones 1876 y 1877 de abril de 2018), además de los numerosos casos de corrupción de diferente naturaleza, muchos de ellos judicializados, que han afectado gobernaciones, alcaldías y

empresas privadas. Como se desprende de los ejemplos citados, el fenómeno afecta al Ejecutivo nacional, departamental y municipal, al poder legislativo, al sistema de justicia y, por supuesto, al sector privado. Asedia a la institucionalidad emergente asociada a la implementación del Acuerdo de La Habana, como lo ponen de presente recientes denuncias sobre los intentos, al parecer fallidos, de desviar recursos para el financiamiento de algunos de los programas destinados a la implementación del Acuerdo.

Estamos ante una crisis de legitimidad de las instituciones de una magnitud inocultable. En otros términos, afrontamos una profunda crisis ética. Crisis alimentada en los últimos años de muy diversas formas: erosión de las fronteras entre la legalidad y la ilegalidad en las actividades económicas; complicidad social con las actividades económicas ilegales, destacadas como modelo de emprendimiento empresarial; ejercicio de la política colocándola al servicio de intereses privados, incluido el control del Estado; desarrollo de la guerra por parte de un Estado tolerante con la lógica del “todo vale” y “el enemigo de mi enemigo es mi amigo” que favoreció

las relaciones entre las fuerzas militares y de policía con el paramilitarismo e indujo mutaciones perversas en el desempeño de sus funciones; desarrollo de la guerra por parte de los insurgentes que volvieron porosas las fronteras entre el delito político y el común, degradaron el proyecto político en que se inspiró originariamente su lucha y dejaron el mensaje perverso según el cual en aras de un ideal altruista es posible el recurso a las atrocidades. De allí que sea ésta una sociedad que acepta sin sobresaltos expresiones como la del “buen muerto”.

*“En el Congreso, institución central de la democracia representativa, en el mosaico de minorías medran fuerzas que hacen todo lo necesario para impedir que se aprueben reformas políticas modernizadoras y democratizadoras”*

Imposible referirnos, en la brevedad de este espacio, a muchos otros elementos que forman parte de la complejidad del momento actual atravesado por esta profunda crisis ética. Pero hay que señalar algunos de ellos, relevantes en esta coyuntura. Asistimos al incremento de los cultivos con destinación ilícita que responde a dinámicas internacionales y cuyo tratamiento desborda las fronteras nacionales. El gobierno le ha dado un manejo inadecuado, privilegiando la erradicación forzosa sobre la sustitución de cultivos consensuada con las comunidades. Vamos hacia atrás en este campo, en un contexto internacional desfavorable dadas la actual política de la administración Trump en la materia. El neoparamilitarismo, así como grupos disidentes de las FARC, se han hecho fuertes en algunos de los territorios en los que operaban las FARC-EP y en los que garantizaban, a su manera, un orden. El Estado no tuvo la capacidad para ocuparlos positivamente, esto es, con desarrollo de la institucionalidad democrática y la provisión de bienes y servicios públicos, y hoy vuelve a la lógica insuficiente e ineficaz de tratar de coparlos militarmente.

La lentitud en la implementación del Acuerdo, más allá de sus dimensiones legislativas, incluida la que tiene que ver con la reforma rural integral, la desatención a los excombatientes en los programas orientados a garantizarles condiciones dignas para su reintegración, y su presencia en Espacios Territoriales de Capacitación y Reintegración precariamente dotados, cercanos algunos de ellos a los territorios en los que operan las disidencias, el ELN o neoparamilitares son condiciones de alta vulnerabilidad que pueden propiciar el abandono del proceso de reintegración. Mucho más si a ello se suma el pobre desempeño electoral del nuevo partido,

el asesinato de excombatientes y la amenaza de extradición de uno de sus dirigentes nacionales, Jesús Santrich, por la hasta ahora presunta violación del Acuerdo por la comisión del delito de narcotráfico. Por eso adquiere especial relevancia la defensa del cumplimiento del Acuerdo de La Habana, compromiso ético político del Estado y de la FARC. El gobierno debe comprometerse en acelerar la implementación del Acuerdo y tomar los correctivos necesarios para hacerle frente a las dificultades del presente. La FARC debe continuar cumpliendo, como hasta ahora lo ha hecho, y adoptar las medidas necesarias para que sus excombatientes lo apliquen con rigor. El Estado está obligado a frenar el asesinato de líderes sociales y de excombatientes de las FARC-EP y defender la soberanía en la aplicación e interpretación del Acuerdo.

*“En todos los escenarios inmediatos, los compromisos con la democracia de participación y de formación de ciudadanía son imperativos urgentes e indispensables para afrontar la profunda crisis ética”*

Estos aspectos no son disociables de la coyuntura electoral. Tal vez no sea exagerado afirmar que estamos en un momento de inflexión que puede definir que nuestra sociedad se mueva en un proceso de transición para fortalecer el reformismo democratizador, o de transición regresiva que haga del presente una trinchera para la defensa del statu quo y la preservación de los intereses que durante décadas han cerrado el camino a las reformas democráticas. En todos

los escenarios inmediatos, los compromisos con la democracia de participación y de formación de ciudadanía son imperativos urgentes e indispensables para afrontar la profunda crisis ética y crear condiciones para la construcción de paz con democracia.

Bogotá, mayo de 2018

---

# **LAS ELECCIONES DEL 11 DE MARZO DE 2018: UNA RADIOGRAFÍA DE LA COLOMBIA ACTUAL\***

EDUARDO PIZARRO LEONGÓMEZ  
PROFESOR E INVESTIGADOR

---

**P**ocas semanas antes de las elecciones para elegir a los miembros del Senado y la Cámara de Representantes el pasado 11 de marzo el ambiente era muy frío y los analistas consideraban que el abstencionismo iba a ser muy alto. Sorpresivamente, las dos consultas interpartidistas para definir, por una parte, al candidato de la Gran Coalición por Colombia entre Iván Duque (Centro Democrático), Martha Lucía Ramírez (Por una Colombia Honesta y Fuerte) y Alejandro Ordóñez (La Patria de Pie) y, por otra, la Consulta Interpartidista por el Cambio que enfrentaba a Gustavo Petro (Colombia Humana y el Movimiento Alternativo Indígena y Social, MAIS) con Carlos Caicedo (Fuerza Ciudadana), tuvieron la virtud de despertar un entusiasmo imprevisto. De hecho, la abstención electoral tuvo, como veremos más adelante, una disminución significativa.

Estas elecciones tenían, además, dos dimensiones de gran significación: por una parte, servirían para determinar la nueva composición del Congreso y la distribución de las fuerzas políticas en su interior para los próximos cuatro años; y, por otra, el partido FARC iba a afrontar sus primeras elecciones tras la dejación de las armas y, por tanto, a enfrentar el duro test de demostrar si la sigla Ejército del Pueblo (EP), que le habían añadido a su sigla tradicional (FARC), en la VII Conferencia celebrada entre el 4 y el 14 de mayo de 1982, correspondía a la realidad o no.

## **Una democracia más madura (y llena de problemas)**

Las elecciones parlamentarias dejaron resultados que evidencian un avance en la cultura democrática del país y, a su turno, pusieron una vez más al descubierto las fallas protuberantes en el sistema electoral. Los avances en la cultura democrática fueron, fundamentalmente, de cuatro órdenes: primero, de manera sorprendente, los términos derecha e izquierda que hasta hace muy poco tiempo eran considerados obsoletos y vacíos de significación real -en particular, tras el colapso del campo socialista y el fin de la confrontación Este/Oeste-, revivieron con mucha fuerza y nadie se sintió avergonzado de ser señalado como parte de uno u otro campo. Segundo, esta re-significación de los espacios ideológicos permitió que los diversos sectores políticos tuvieran una identidad más clara ante el elector, lo cual se tradujo en una disminución de la abstención electoral. Una buena noticia. Tercero, si se observa la nueva composición del Congreso, no hay ningún sector hegemónico y, por tanto, va a ser necesario impulsar coaliciones pluripartidistas para conformar las mayorías parlamentarias<sup>1</sup>. Es decir, el nuevo presidente, cualquiera que sea, no tendrá unas mayorías automáticas y el Congreso podrá ejercer mejor su función de peso y contrapeso, es decir, un mayor control político. Y, finalmente, es necesario resaltar que las pasadas elecciones fueron las más pacíficas del país en décadas, gracias a la desmovilización de las FARC y al cese al fuego unilateral decretado por el ELN entre el 9 y el 14 de marzo<sup>2</sup>, el cual se ha visto reforzado gracias a la decisión de ambas partes, el gobierno y el ELN, de reiniciar las negociaciones en Quito.

\* Este artículo fue escrito días después de las elecciones del 11 de marzo, por lo que varias de las afirmaciones aluden a situaciones de ese momento que posteriormente cambiaron (Nota del Editor).

1 Andrés Dávila, "Noticias entre elecciones: deseos, devaneos y decisiones", en Razón Pública, 26 de marzo de 2018.

2 Es interesante señalar, según me contó un participante en los diálogos de Quito, que cuando el ELN fue alertado que el 8 de marzo era el "Día de la mujer", decidió adelantar en silencio el cese al fuego 24 horas. Es decir, que el cese al fuego fue, en realidad, entre el 8 y el 14 de marzo.



Como se puede observar en el Cuadro 1, la abstención electoral para el Senado de la República (y, la misma tendencia se observa para la Cámara de Representantes), ha venido cayendo progresivamente en los últimos años. Si, en 1994 se acercaba al 70% -una cifra francamente escandalosa de baja participación, en las elecciones recientes fue del 52.2%<sup>3</sup>.

**Cuadro 1. Elecciones Congreso de la República (1994-2014)**

	<b>Año</b>	<b>Potencial</b>	<b>Participación</b>	<b>%</b>	<b>Abstención</b>	<b>%</b>
Senado	1994	17.028.961	5.566.407	32.7	11.464.554	67.3
Senado	1998	20.767.388	9.491.328	45.6	11.306.060	54.4
Senado	2006	26.595.171	10.793.408	40.6	15.801.763	59.4
Senado	2010	29.861.699	13.209.389	44.2	16.652.310	55.8
Senado	2014	32.835.856	14.310.367	43.6	18.525.489	56.4
Senado	2018	36.493.318	17.445.129	47.8	19.048.189	52.2

### **Un Congreso plural y representativo**

En el debate en torno a la democracia pluralista -no obviamente a las pseudodemocracias de partido único- existen dos valores de igual importancia y significación: la representatividad y la gobernabilidad. Un parlamento muy representativo, pero excesivamente fragmentado, es un lastre para la gobernabilidad democrática. Pero, a su turno, un parlamento en el cual el presidente goza de unas amplias mayorías sumisas puede favorecer la toma de decisiones, pero, a su turno, afectar la expresión de muchos sectores sociales excluidos. A mi modo de ver, la composición reciente del Congreso de la República es, a la vez, ampliamente representativo y no excesivamente fragmentado, por lo cual es posible construir coaliciones parlamentarias para un ejercicio eficaz del poder. Por razones de espacio nos limitamos a analizar la composición del Senado, aun cuando la situación en la Cámara de Representantes no es muy distante.

<sup>3</sup> Una aclaración necesaria: dada la pésima calidad de la página digital de la Registraduría Nacional del Estado Civil, todos los datos contenidos en el este artículo son provisionales y sujetos a revisión.



Como se puede observar en el cuadro 2, el presidente Juan Manuel Santos pudo disponer de unas cómodas mayorías en sus dos mandatos entre 2010 y 2018, mediante la prolongación del Acuerdo de Unidad Nacional que se tejió entre el Partido de la U, el Partido Liberal, el Partido Conservador y Cambio Radical en el año 2010. A pesar de no contar con un partido hegemónico, esta coalición le permitió a Santos gozar de unas sólidas mayorías parlamentarias para su gestión. El nuevo mandatario se verá obligado, igualmente, a construir una coalición de gobierno, pues ningún partido y ninguna de las tendencias de derecha, centro o izquierda gozan de una mayoría indiscutible. Es incluso probable que alguna o algunas de las bancadas minoritarias se conviertan en el fiel de la balanza ya sea a lo largo de los próximos cuatro años, en coyunturas determinadas o para la aprobación de una u otra ley en el parlamento.

**Cuadro 2. Composición del Senado de la República en 2014 y en 2018**

<b>Partido o movimiento</b>	<b>Número de curules (2010)</b>	<b>Número de curules (2014)</b>	<b>Número de curules (2018)</b>
Centro Democrático	-	20	19
Cambio Radical	8	9	16
Partido Conservador	22	18	14
Partido Liberal	17	17	14
Partido de la U	28	21	14
Alianza Verde	5	5	10
Polo Democrático	8	5	5
PIN	9	-	-
FARC	-	-	5
Decentes	-	-	3
Mira	3	*	3
Colombia Justa	-	-	3
Circunscripción indígena	2	2	2
Opción Ciudadana	-	5	-
<b>Total</b>	<b>102</b>	<b>102</b>	<b>107</b>

\*Hace solo tres meses, el (eficiente) Consejo de Estado le reconoció al MIRA tres curules alcanzadas en el 2014.

---

Otra consecuencia de esta composición del Congreso es que las posibilidades de una Asamblea Constituyente, tal como han propuesto tanto Gustavo Petro como Álvaro Uribe, se han alejado como dos fantasmas indeseables. Ni el candidato de la Lista de la Decencia, ni el líder del Centro Democrático, disponen de unas sólidas mayorías para impulsar esa aventura, llena de riesgos e incertidumbres en un país que está todavía en proceso de consolidar la Constitución de 1991. El uno lidera 19 senadores y el otro tres.

La propuesta de Gustavo Petro ha revivido en la memoria de los colombianos la mala experiencia de Venezuela al respecto. No olvidemos que, tras su elección como presidente de la República Bolivariana de Venezuela el 2 de febrero de 1999, lo primero que hizo Hugo Chávez fue convocar una Asamblea Nacional Constituyente, la cual no solamente aprobó una nueva Constitución, sino que asumió el poder supremo por encima del resto de los poderes, disolvió el Congreso y convocó a nuevas elecciones. A su turno, Álvaro Uribe, tras posesionarse el 7 de agosto de 2002, lanzó la propuesta de una honda reforma constitucional y legal por la vía de un referéndum, el cual tuvo lugar el 25 de octubre de 2003 y, si bien las 15 propuestas fueron aprobadas por los votantes, solamente una superó el umbral del 25% del censo electoral.

### **Un sistema electoral perverso**

A pesar de los numerosos aspectos positivos de las elecciones del 11 de marzo, una vez más se pusieron en evidencia las enormes deficiencias de nuestro sistema político-electoral. A la intromisión de votantes de todas las corrientes políticas en las consultas interpartidistas -que es un reflejo de la débil institucionalidad de los partidos políticos en Colombia-, se añadieron otras insuficiencias graves.

Aun cuando la reforma electoral del año 2003 permitió corregir algunas de las cuestionables normas de la Constitución de 1991, a su turno, introdujo otras que borraron con el codo lo que se había hecho con la mano. En 1991, bajo la idea justa de superar el bipartidismo liberal-conservador, cuya representatividad era día a día cada vez más precaria, los constituyentes abrieron el abanico político no solamente para los partidos políticos propiamente dichos, sino, igualmente, para movimientos de distinta índole (sociales, étnicos, religiosos u otros) e, incluso, para grupos significativos de ciudadanos. Sin embargo, cometieron un grave error, al permitirles que pudiesen avalar un número indefinido de listas. El resultado fue un desastre: si efectivamente el bipartidismo se quebró, también se derrumbaron todos los actores políticos, incluida la AD M-19, los cuales terminaron siendo una montonera de microempresas o fami-empresas electorales envueltas en una dramática guerra de residuos (Pizarro, 2002). Basta mencionar que en 1998 hubo 319 listas para Senado y 67 partidos o movimientos políticos registrados<sup>4</sup>. Un verdadero galimatías.

Colombia había terminado siendo, de acuerdo con varios expertos, el sistema más personalista del mundo. En la reforma electoral de 2003 hubo tres correctivos bien encaminados: primero, la definición de un umbral mínimo en todas las elecciones para elegir los distintos cuerpos colegiados, la obligación para todos los partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos de presentar una sola lista por circunscripción electoral y, finalmente, el cambio del modelo de asignación de curules, pasando del sistema d'Hondt (fundado en una representación proporcional por lista), por el sistema actual de la cifra repartidora que favorece a las listas fuertes. Estas tres medidas tuvieron un impacto muy positivo, pues obligó a un relativo fortalecimiento de los partidos. Sin embargo, por presión del Partido Conservador se impuso en esa misma reforma un adefesio que borró de un trazo todos los beneficios cambios mencionados: la lista abierta, es decir, el voto preferente. Mediante esta pésima medida, la competencia interpartidista se trasladó hacia una dramática competencia intra-partidista por la disputa por los votos al interior de cada lista, lo cual encareció dramáticamente los procesos electorales y condujo a que los contratistas corruptos se fueran apoderando progresivamente de las elecciones. Como dice Fernando Cepeda, “no hay motivos para mantener este sistema electoral, que beneficia principalmente al crimen organizado y a los contratistas. Como afirmó el Contralor General Edgardo Maya, ‘el partido más grande y con más poder en el país es el de los contratistas’”<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Sergio Ocampo, “No más microempresas electorales”, en *El Tiempo*, 11 de octubre de 1998.

<sup>5</sup> Fernando Cepeda, “11 de marzo: ¿qué pasó y qué sigue?”, op. cit.

---

Estas listas abiertas, además, mantuvieron incólumes las microempresas y la fami-empresas electorales: en efecto, es impactante observar cómo las curules se entregan en herencia sin vergüenza alguna, a la esposa, al hijo, al hermano o al primo, los cuales reciben sin haber demostrado siempre estar provistos de méritos propios, las curules de quienes o se hallan inhabilitados judicialmente o que, por distintas razones, no desean volver a presentarse. Y estas herencias no ocurren solamente en las élites regionales: es igual o más agudo a nivel de las élites nacionales, cuyos hijos son impulsados o impuestos por encima de personas con igual e, incluso, con mayor capacidad. Una democracia hereditaria es un oxímoron, es decir, una contradicción en los términos. Y, para agravar los defectos de las listas abiertas estas se hallan en la raíz de la enorme complejidad de los tarjetones electorales, la cual conlleva a que más de un millón de electores vean sus votos anulados. Probablemente se trata de los electores con más bajos niveles de escolaridad provenientes de los sectores populares. Un hecho a todas luces indebido.

Es importante recordar que la Misión Electoral Especial (MEE) convocada por el propio gobierno, en su informe Propuestas. Reforma político y electoral, propuso eliminar las listas abiertas y, por tanto, el voto preferencial, mediante listas cerradas y partidos con estructuras internas democráticas, con objeto de evitar volver al tan criticado “bolígrafo” del pasado, mediante el cual las élites partidistas conformaban las listas en forma autónoma y sin ningún control democrático. Estas listas cerradas y confeccionadas de manera democrática buscaban, según la MEE, “generar una lógica de representación de proyectos colectivos en los que se fomente la responsabilidad del partido frente a los electores”<sup>6</sup>. Propuesta que fue recogida en el texto de la Reforma Política que fue presentada al Congreso de la República por el entonces Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, el 17 mayo de 2017, a través del fast track o, en términos más apropiados, el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. El fracaso de este proyecto de reforma político-electoral fue, sin duda, lamentable pues las medidas que contenía estaban en general muy bien concebidas, aun cuando se habían ido desdibujando lentamente en los debates parlamentarios y, al final, eran una caricatura de los objetivos iniciales.

Sin embargo, como premio de consolación, es importante resaltar que los herederos de muchos clanes regionales no lograron alcanzar una curul a pesar de que algunos obtuvieron altas votaciones. Este es el caso, por ejemplo, Olga Lucía Suárez Mira, Jaime Amín, Eduardo José Tous, Arleth Casado de López o Rafael Alberto Escrucería<sup>7</sup>. Sin caer en la inmoral descalificación por razones familiares -como es el caso de ciertas fundaciones- es indudable que la gestación de clanes familiares incrustados en las administraciones locales, regionales o nacionales atenta contra la renovación de la política y construye muros infranqueables para el acceso de personas potencialmente más calificadas, pero menos recomendadas. Además detrás de algunas estas redes familiares se pueden esconder manejos non sanctos de los recursos públicos.

### **Consultas interpartidistas**

Tal como ya mencionamos, la apatía reinante en las elecciones parlamentarias fue pocas semanas antes del 11 de marzo, sorpresivamente rota gracias a las consultas interpartidistas que tuvieron la virtud de despertar el interés del electorado; en efecto, los casi diez millones de votos depositados en las dos consultas impactaron a todos los analistas, quienes coinciden en que estas consultas se convirtieron en una especie de primera vuelta presidencial<sup>8</sup>. Es más, quienes erróneamente habían saltado ya al ruedo mediante otros mecanismos de selección vieron cómo sus nombres eran opacados por quienes se disputaban en esta ocasión las candidaturas presidenciales.

En efecto, Humberto de la Calle, Sergio Fajardo y Germán Vargas cometieron un error elemental: las campañas demasiado largas fatigan al elector y dejan exhaustas las arcas de los candidatos para la fase definitiva. En cambio, Duque y Petro se apropiaron el 11 de marzo del espacio político y las tendencias electorales, tal como se reflejan en

<sup>6</sup> MEE, Propuesta. Reforma política y electoral, Bogotá, abril de 2017, en <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reforma-completo-2017-1-1.pdf>

<sup>7</sup> Daniela Garzón Daniela Garzón, “De los que nos salvamos”, en Razón Pública, 19 de marzo de 2018.

<sup>8</sup> Fernando Cepeda, “11 de marzo: ¿qué pasó y qué sigue?”, en Razón Pública, 19 de marzo de 2018.

las encuestas posteriores, que los muestran en un constante crecimiento, mientras que De la Calle, Fajardo y Vargas sea hallan estancados o en franco descenso. Es una paradoja: a pesar de la escasa votación por la Lista de la Decencia que respaldaba a Petro, la cual, finalmente, solo obtuvo tres senadores (Gustavo Bolívar, Aida Avella y Jonatán Tamayo), la consulta interpartidista lo catapultó al centro del escenario político. Fue, sin duda, una jugada inteligente.

Además de este dramático cambio en las tendencias electorales, otros dos resultados despertaron el interés de los analistas. Por una parte, la alta participación en las dos consultas interpartidistas como se puede observar en el cuadro 3. Este resultado contrasta dramáticamente con los escasos 744.521 votos que hubo en la consulta del Partido Liberal el 19 de noviembre de 2017 entre Humberto de la Calle y Juan Fernando Cristo, en la cual solo participó el 2.1% del total de ciudadanos habilitados para votar, si sumamos los votos a favor de De la Calle y de Cristo y añadimos los votos nulos o sin marcar. Una pobre participación frente a una inversión millonarias (40 mil millones de pesos), lo que generó en aquella ocasión mucho malestar en la opinión pública. Y de otra parte, los bajísimos resultados alcanzados por Alejandro Ordóñez, el más claro representante de una extrema derecha confesional en Colombia, que obtuvo un votación muy escasa, incluso, menor que la de Carlos Caicedo.

Obviamente, tal como han planteado varios analistas, los resultados no significan necesariamente que los votos obtenidos le pertenezcan todos a Duque o a Petro, pues hubo mucha intromisión de votantes que participaron en una u otra consulta -ante la ausencia de carnetización interna de los partidos- con el objeto de afectar ya sea a Duque (votando por Martha Lucía Ramírez), ya sea a Petro (votando por Carlos Caicedo). Sin embargo, ambos salieron fortalecidos de esta experiencia y desde ya se perfilan como los dos candidatos con mayores opciones para la primera vuelta de las elecciones presidenciales.

**Cuadro 3. Consultas interpartidistas del 11 de marzo de 2018 (Boletín No. 35).**

Candidato	Partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos	Número de votos	Porcentaje
	Gran Coalición por Colombia		
Iván Duque		3.803.393	67.7
Martha Lucía Ramírez		1.446.293	25.8
Alejandro Ordóñez		363.774	6.5
Total			100.0
	Consulta Interpartidista por el Cambio		
Gustavo Petro		2.679.050	84.7
Carlos Caicedo		483.419	15.3
Total			100.0

## FARC

Entre el 27 de agosto y el 1 de septiembre de 2017 se llevó a cabo el Congreso Constitutivo de las FARC, bajo el lema “Por un Gobierno de Transición para la Reconciliación y la Paz” en el Centro de Convenciones Gonzalo Jiménez de Quesada en Bogotá. Sin duda, una de las mayores novedades de las elecciones celebradas el 11 de marzo de 2018 era la presencia del Partido FARC en las urnas y las expectativas que había en torno a su votación.

Las FARC, según algunos analistas, calculaban que podían obtener entre uno y dos millones de votos y que, por tanto, al superar ampliamente el umbral del 3%, podrían añadir a los cinco senadores y a los cinco representantes que habían obtenido en los acuerdos de paz, otros adicionales<sup>9</sup>. Los resultados, sin embargo, fueron absolutamente decepcionantes. Solamente obtuvieron 52.532 por la lista cerrada para el Senado y 32.636 para la Cámara de

<sup>9</sup> Juanita Vélez, Jerson Ortiz y Daniel Morelo, “La FARC, casi en ceros para 2019”, en La Silla Vacía, 15 de marzo de 2018.

Representantes (cuadro 4), en los cinco departamentos en los cuales presentaron listas: Antioquia, Atlántico, Bogotá, Santander y Valle del Cauca. Es decir, un marginal 0.34% de la votación total para Senado<sup>10</sup>.

Las expectativas de obtener una representación mayor a lo pactado en los acuerdos de paz se derrumbaron. Por lo pronto, ya tienen asegurado su puesto en el Senado -salvo que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) decida otra cosa- Iván Márquez, Pablo Catatumbo, Victoria Sandino, Antonio Lozada y Criselda Lobo (“Sandra Ramírez”), viuda de Manuel Marulanda. Y, en la Cámara de Representantes, Jesús Santrich, Byron Yepes, Jairo Quintero, Olmedo Ruiz y Marcos Calarcá.

**Cuadro 4. Votos para Cámara de Representantes Partido FARC**

Departamento	Número de votos
Antioquia	6.106
Atlántico	3.274
Bogotá	11.996
Santander	5.123
Valle del Cauca	6.137
Total	32.636

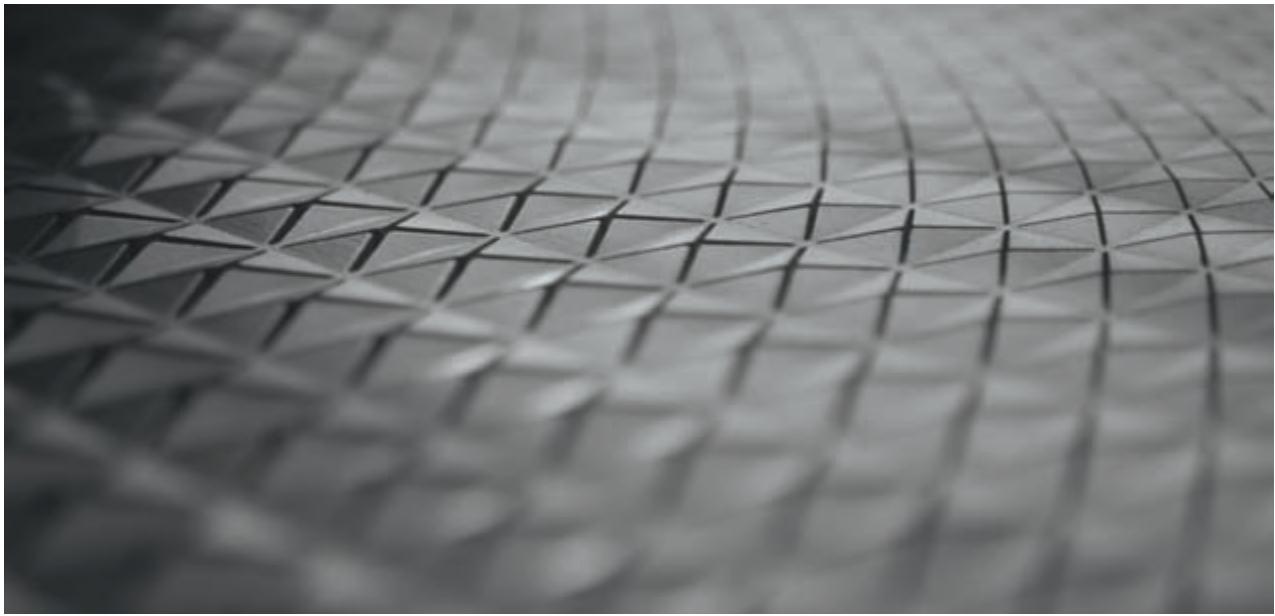
En plata blanca, si el acceso al Congreso no hubiese estado escriturado en los acuerdos de paz del Teatro Colón, las FARC no hubiesen podido obtener ni un solo cargo en el Congreso, pues estuvieron muy distantes de obtener el umbral mínimo del 3% como exige la ley electoral.

**Cuadro 5. Votos para Senado Partido FARC**

Departamento	Número de votos
Amazonas	51
Antioquia	4.622
Arauca	382
Atlántico	1.734
Bogotá	10.093
Bolívar	804
Boyacá	662
Caldas	664
Caquetá	1.684
Casanare	170
Cauca	4.134
Cesar	822
Choco	1.254
Córdoba	758
Cundinamarca	1.775
Guainía	55
Guaviare	228

Huila	2.714
Guajira	533
Magdalena	558
Meta	1.659
Nariño	1.966
N. de Santander	2.115
Putumayo	2.553
Quindío	539
Risaralda	720
San Andrés	9
Santander	2.055
Sucre	700
Tolima	1.875
Valle del Cauca	4.058
Vaupés	22
Vichada	142
Consulados	440
Total	52.532

10 Juan José Jaramillo, “¿De dónde salieron los votos del Partido Farc?”, en Las Dos Orillas, 12 de marzo de 2018.



El análisis de la votación de las FARC, como lo muestra el cuadro 5, demostró ser en extremo dispersa y, salvo en Uribe (Meta), en donde obtuvo alrededor del 20% de la votación -solo superada por el Partido Liberal- en el resto de municipios del país su capacidad de movilización electoral se demostró en extremo limitada. Solamente en 98 de los 1.122 municipios del país superó los 100 votos. Sus resultados tanto en los 170 municipios priorizados por el gobierno para desarrollar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (Pdets), como en los 26 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (Etcrr), antes llamados zonas veredales, fueron decepcionantes. En muy contados lograron superar el 10% de la votación. En esencia, la votación de las FARC se concentró fundamentalmente en los centros urbanos -particularmente en Bogotá que le significó alrededor del 20% de los votos totales para Senado, y no en sus zonas de presencia histórica<sup>11</sup>. Esta votación escasa y dispersa no constituye un buen augurio para el futuro. Sin lugar a dudas, el liderazgo de la izquierda, al menos en el plano electoral, se ha desplazado hacia la figura de Gustavo Petro, que hoy por hoy constituye su figura más prominente. Otras figuras como Piedad Córdoba, Rodrigo Londoño (“Timochenko”) o Luciano Marín (“Iván Márquez”), se han visto totalmente opacadas.

Más allá de factores coyunturales como la demora en la obtención de los recursos del Estado para la campaña electoral o los graves incidentes que dificultaron su presencia en algunas regiones, los resultados finales son una evidencia del rechazo de la opinión pública al nuevo partido, cuyos motivos profundos deberán ser objeto de análisis más profundo en el futuro. En su debut como partido, sin embargo, los dirigentes de las FARC cometieron tres errores que bien vale la pena resaltar. Estos errores fueron seguramente el resultado de una multiplicidad de factores, pero, ante todo, es una consecuencia también del hecho de que en el Congreso Constitutivo del nuevo partido se impusiera la fracción más radical y ortodoxa encabezada por Iván Márquez y Jesús Santrich. Esta fracción mayoritaria exigió, en primer término, mantener la sigla FARC para el nuevo partido, lo cual constituyó una gravísima equivocación pues esa sigla no tiene en el imaginario de los colombianos una buena recordación. En segundo término, el programa aprobado bajo la denominación “Tesis de Abril” constituyó un total despropósito. El nombre fue un homenaje a las viejas “Tesis de Abril” que Lenin lanzó a su llegada a la Estación de Tren de Petrogrado (que se llamará más adelante Leningrado y hoy San Petersburgo) hacia exactamente cien años, en 1917, en medio de la Revolución de Febrero y como programa-base de la toma del poder pocos meses más tarde, en el mes de octubre, por parte de los bolcheviques. Y en el texto de este programa, que parece escrito de nuevo por Lenin, domina un

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, el caso de Antioquia en Fredy Chaverra, “Datos curiosos del estreno electoral de la FARC en Antioquia”, en Las Dos Orillas, 20 de marzo de 2018.



lenguaje ortodoxo, cerrado, críptico, poco apto para despertar el entusiasmo de los sectores urbanos y menos para llegar a la población campesina. Y, finalmente, la poco inteligente decisión de designar a la vieja comandancia de las FARC para ocupar los cinco cargos en el Senado y los cinco en la Cámara -en vez de “compañeros de ruta” o aliados que no hubiesen participado directamente en el conflicto armado- sin haber pasado por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), generó un hondo rechazo en la opinión pública. En todo caso, los resultados fueron concluyentes y, a mi modo de ver, difícilmente las FARC van a tener un futuro político fundado en sus propias fuerzas.

Si nos ubicamos en una perspectiva comparada, los resultados de las FARC recuerdan más a Guatemala que a El Salvador. En Guatemala, la URNG que se desmovilizó tras los acuerdos de paz firmados en diciembre de 1996 en el Palacio de la Cultura en Ciudad de Guatemala, terminó siendo hasta el día de hoy en minoritario partido testimonial cuya votación ha fluctuado en general alrededor del 2% de la votación desde entonces. En El Salvador, por el contrario, el FMLN se convirtió tras su desmovilización en 1992 -luego la firma del acuerdo de paz firmado en el Palacio de Chapultepec en Ciudad de México- en el principal partido de oposición y, tras tres gobiernos del partido de derecha ARENA, en el partido de gobierno. En un caso, Guatemala, tuvimos un partido ortodoxo y radical que jamás pudo sintonizar con los sectores populares en su país y, en el otro caso, El Salvador, el FMLN mostró una gran capacidad de renovación ideológica. Incluso, el primer presidente electo a su nombre, Carlos Mauricio Funes (2009-2014), era un reconocido periodista que no había pertenecido a sus filas.

En síntesis, la votación de la izquierda se desplazó hacia Gustavo Petro y su movimiento político, Progresistas, en detrimento del Partido FARC e, incluso, de Piedad Córdoba, candidata del movimiento Poder Ciudadano Siglo XXI, que no ha logrado en ningún momento superar el 1% en las intenciones de voto en las encuestas.

### **Los movimientos cristianos**

Pero no solamente los pobres resultados de las FARC han sorprendido a la opinión pública, sino, igualmente, el voto cristiano, que muchos analistas consideraban que podía ser un factor determinante en la balanza electoral. Por una parte, la candidatura electoral de Viviane Morales nunca prendió, pues en las encuestas su nombre obtiene entre un 1 y un 2.5% de las intenciones de voto e, incluso, su decisión de designar como fórmula vicepresidencial a un desconocido profesor de teología, Jorge Leyva Durán, es decir, el matrimonio de una cristiana evangélica y un fervoroso católico, no produjo los efectos deseados.

---

Aunque se afirma que las iglesias cristianas pueden representar hoy por hoy alrededor del 16.7% de la población total del país, según una encuesta que adelantaron las universidades Nacional y Sergio Arboleda en el año 2010, su fraccionamiento en numerosas iglesias reconocidas o en varias sectas más desconocidas y muchas de ellas muy cuestionadas, impide que puedan jugar un papel más o menos decisivo. Basta mencionar que en Colombia se encuentran registradas en la Oficina de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior un poco más de 5 mil Iglesias evangélicas con alrededor de 11 mil sedes distribuidas en todo el país<sup>12</sup>.

A pesar de estos abultados números, lo cierto fue que los resultados no se compadecieron finalmente con expectativas que se habían creado. Por una parte, el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA) obtuvo tres senadores (Ana Paola Agudelo, Carlos Guevara y Aydeé Lizarazo). Este movimiento liderado por Carlos Alberto Baena, el cual fue fundado en el año 2000 y que cuenta con una ya larga y reconocida trayectoria política, es considerado como el brazo político de la Iglesia de Dios Ministerial de Jesucristo Internacional. De otra parte, tras haber quedado excluidos del Senado por no haber alcanzado el umbral requerido, el Movimiento Colombia Justa Libres, cuya lista única al Senado, encabezada por el pastor John Milton Rodríguez de la Misión Paz a las Naciones, de Cali, había logrado reunir en su seno al 70% de las iglesias evangélicas del país, alcanzó, tras una revisión de los formularios E-14, remontar la cifra inicial dada por la Registraduría y superar el umbral del 3% de la votación total con 461.990 votos y obtener, igualmente, tres senadores (el propio pastor caleño, John Milton Rodríguez, Eduardo Pacheco y Edgar Palacio).

Al parecer las agrupaciones políticas que vieron mermada su representación con el repunte de este movimiento religioso fueron la bancada verde que pierde a Jorge Guevara, la Lista de la Decencia que ya no podrá contar con Gloria Flórez y, finalmente, el Partido Conservador que pierde a Soledad Tamayo<sup>13</sup>. Y, contra todos los pronósticos, al parecer el senador uribista pura sangre, José Obdulio Gaviria, retorna al Congreso para un nuevo período, gracias a ese nuevo recuento de los votos depositados. Las bancadas de centro izquierda, es decir, el Polo Democrático, los Verdes y la Lista de la Decencia que estaban entusiasmados de contar con una bancada de 19 senadores ven, entonces, reducida su representación a 17 y, ante todo, ven con preocupación que esta disminución es a favor de un movimiento confesional muy ortodoxo.

Hacia qué lado del espectro ideológico se van a mover estos seis senadores y los representantes a la Cámara electos por las corrientes cristianas no es un total misterio. Mientras el movimiento MIRA es, a pesar de su origen confesional, bastante abierto y, en ciertos temas, incluso progresista<sup>14</sup>, el Movimiento Colombia Justa se inclina hacia valores tradicionalistas. Por ejemplo, en su programa afirma que “defendemos y promovemos el modelo básico de familia, definida por el Artículo 42 de nuestra Constitución Política como ‘el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla’”<sup>15</sup>.

### **¿El centro: un OPNI?**

Uno de los mayores deseos de Sergio Fajardo y Claudia López era la de re-significar el centro en el espectro ideológico izquierda/derecha que se ha ido consolidando en Colombia y, en general, en América Latina. Es decir, darle un status atractivo para evitar una indeseable polarización política en el país. La idea era intentar repetir el papel que jugó en Francia, Emmanuel Macron, frente a la extrema derecha representada por Marine Le Pen y la extrema izquierda liderada por Jean-Luc Mélenchon. Sin embargo, debido a la heterogeneidad ideológica de la Coalición Colombia, el programa terminó siendo muy gaseoso y, como decía en una tertulia como mucho humor, Jaime Castro, el centro continúo siendo un “objeto político no identificado” (OPNI).

12 Hugo García, “Colombia Justa-Libres, la apuesta electoral cristiana”, en El Espectador, 28 de octubre de 2017.

13 “Los últimos ganadores y perdedores en el Senado”, en Las2orillas, 23 de marzo de 2018.

14 <https://partidomira.com/>

15 Véase su página: <https://www.colombiajustalibres.org/familia/>. Según el Nuevo Siglo, en los próximos días este movimiento definirá a quien apoya: “Colombia Justa Libres definirá apoyo presidencial el 22 de abril”, 27 de marzo de 2018.

---

Si miramos hacia la Coalición Colombia es claro que, dada la imposibilidad de hacer plenamente compatibles las posturas de Jorge Robledo -quien proviene de las filas del Movimiento Obrero Independiente Revolucionario (MOIR)- con las posiciones más centristas de Fajardo y López, el programa aprobado por los emisarios de las tres tendencias terminó siendo un programa gaseoso, general, sin mayores dientes. Y este discurso lleno de generalidades afectó mucho la credibilidad de Sergio Fajardo, quien se fue lentamente desdibujando en las encuestas de opinión.

El otro candidato que hubiese podido convertirse en el dueño del centro, Humberto de la Calle, quien gozaba en amplios sectores sociales de gran reconocimiento y respaldo gracias a su papel en la Asamblea Constituyente de 1991 y en las negociaciones de paz en La Habana con las FARC, sorprendentemente, no despegó nunca. Es probable que los cuestionamientos a su partido, el Partido Liberal, aunado al duro enfrentamiento larvado entre César Gaviria y Juan Fernando Cristo -conflicto que explotó hace pocas semanas y se ha tornado irreversible- dejaron congelado a De la Calle en un 5% de las intenciones de voto en todas las encuestas sucesivas y, salvo que se alcanzara en las próximas semanas reconfigurar una coalición de centro significativa, su campaña electoral parece poco promisoria.

Sin embargo, a mi modo de ver el mayor problema que van a afrontar los candidatos de centro -si es que logran cuajar una coalición creíble- es que el candidato Iván Duque ya comenzó a moverse hacia este espacio. Es más: su último libro recientemente publicado se llama, por si las dudas, *El futuro está en el centro* (Duque, 2017). Su estrategia es clara: siendo ya dominante en la derecha y el centro-derecha lo lógico es disputar ese espacio -el espacio en donde, finalmente, se encuentra localizada la inmensa mayoría del electorado- mediante un discurso centrista, reformista, dirigido a las clases medias. Su referencia a las medidas aprobadas en el marco de las negociaciones con las FARC, “ni risas, ni trizas”, es un ejemplo de su discurso futuro. La idea de Iván Duque es continuar debilitando las candidaturas de centro y correr a Petro más y más hacia el electorado de izquierda, que si bien ha crecido de manera sustancial en los últimos años, no parece todavía estar en capacidad de ganar unas elecciones.

Una de las razones que explican el crecimiento de Duque en las encuestas fue, sin duda, la designación de Martha Lucía Ramírez como su fórmula electoral. Ramírez era una figura pública con buen reconocimiento. Además de sus cargos como Ministra de Comercio Exterior y como Ministra de Defensa -la primera mujer en ocupar este difícil cargo en el país- había obtenido a nombre del Partido Conservador en la primera vuelta celebrada el 25 de mayo de 2014 un tercer lugar, por detrás de Oscar Iván Zuluaga y de Juan Manuel Santos y por encima de Clara López, con 1.958.518 votos, es decir, el 15.2% del total de votos válidos. El resto de los vicepresidentes designados le aportaron muy poco a los candidatos, ya sea porque a pesar de su enorme validez, como es el caso de Claudia López, su caudal electoral estaba ya incluido en la coalición electoral en torno a Fajardo, ya sea porque a pesar de ser personalidades conocidas por la opinión pública, como es el caso de Clara López o Ángela Robledo, las corrientes políticas a las cuales pertenecían, el Polo Democrático Alternativo y la Alianza Verde, están comprometidas con otros candidatos (es decir, que se trató de una adhesión personal y no de una agrupación política propiamente dicha) o, finalmente, por su débil peso político-electoral, como ocurre con Juan Carlos Pinzón o Jorge Leyva.

Lo único que podría impedir una polarización Duque-Petro sería que, de una parte, Germán Vargas logre agrupar a su alrededor al Partido Conservador y al Partido de la U, los cuales, no tuvieron los arrestos políticos para definir un candidato presidencial propio y, de otra parte, que se logre conformar una opción de centro creíble mediante la fusión de las candidaturas de De la Calle y Fajardo, dado que una adhesión a la candidatura de Petro no parece posible<sup>16</sup>. El propio De la Calle en una entrevista sostiene, ni más ni menos, que “no queremos polarización, los dos candidatos que van adelante en las encuestas no son convenientes para Colombia, hay que buscar otras opciones”<sup>17</sup>.

---

16 Este artículo fue escrito antes de que se conociera la imposibilidad jurídica de la alianza entre los candidatos Fajardo y De la Calle (Nota del Editor).

17 “Si algún congresista liberal está aburrido, se puede ir’: De la Calle”, en *El Tiempo*, 27 de marzo de 2018.

---

Sin embargo, la opción de que Vargas logre incorporar en masa a su candidatura tanto al Partido Conservador como el Partido de la U no es nada fácil. No solamente en ambos partidos se vive un preocupante proceso de fragmentación interna, sino que la lenta consolidación de Duque en las encuestas puede mover a un segmento importante de ambas agrupaciones políticas hacia la carta potencialmente ganadora. Además, es muy difícil para el Partido Conservador e inconveniente para sus intereses, dejar expósita a Martha Lucía Ramírez, que fue su candidata en el año 2014 y que ha llamado al viejo partido a rodearla. Disponer de una vicepresidenta es un recurso de poder importante para un partido que se ha ido desdibujando progresivamente. Y el Partido de la U, el partido líder de la corrupción generalizada en el país, el partido del Presidente Santos, es hoy en día una montonera sin norte y sin liderazgo. Lo más probable es que le darán total libertad a sus parlamentarios para escoger el candidato que prefieran<sup>18 19</sup>.

En cuanto hace al sector centrista la conformación de una coalición es, igualmente, muy improbable dadas las limitaciones legales, al menos en cuanto hace a De la Calle<sup>20</sup>. A mi modo de ver el artículo 107 de la Constitución Nacional no deja ninguna duda: “Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio”. En este caso, quien tendría que renuncia a su aspiración presidencial solamente podría ser Fajardo, ya que su candidatura no implicó el uso de recursos públicos. Lo cual no parece viable. Más allá de los egos y las limitaciones legales, en ambos casos, se produciría una implosión en el campo de sus adherentes. No solamente el Partido Liberal se halla ya fracturado y de manera irreversible entre César Gaviria y Juan Fernando Cristo, sino que Jorge Enrique Robledo se opone de manera radical a cualquier asociación con el Partido Liberal. Además, ¿están dispuestas Clara y Claudia López a ser sacrificadas en el altar de la unidad?

En pocas palabras, si Cambio Radical no logra conformar una coalición de centro derecha con el Partido de la U y el Partido Conservador y si Fajardo-De la Calle no logran un acuerdo de centro viable, la polarización Duque/Petro que ya se insinúa como inevitable se va a consolidar y no necesariamente en la segunda vuelta. Amanecerá y veremos.

### **El “síndrome Putin”**

Uno de los argumentos más fuertes de los opositores a Iván Duque es que se trata de una simple marioneta de Álvaro Uribe y que, por tanto, no va a gozar de ninguna autonomía política frente al ex presidente. Es decir, que Duque va a ser una especie de Dmitri Medvédev.

Es interesante recordar que Vladimir Putin quien provenía de la agencia del Servicio Federal de Seguridad (la antigua y tenebrosa KGB) fue, en 1999, sorpresivamente designado por Boris Yeltsin vicepresidente de la Federación Rusa, a quien sucedió en la Presidencia entre los años 2000 y 2008, acompañado de Dmitri Medvédev como primer ministro. Dado que en ese año 2008 no podía ser reelegido, Putin colocó en la presidencia a su amigo Medvédev y se hizo nombrar primer ministro. Es decir, siguió gobernando en cuerpo ajeno, detrás del trono. Luego de cuatro años (2008-2012) lo sucedió, lo volvió a colocar como su primer ministro y desde entonces gobierna en reelecciones sucesivas hasta el día de hoy.

¿Es Duque el Medvédev colombiano? Su talante, el contenido de sus discursos y su programa de gobierno evidencia, a mi modo de ver, que estamos más bien en presencia de otro Juan Manuel Santos (es decir, de una derecha liberal tecnocrática) que, en el momento de asumir la presidencia, tomó vuelo propio y no aceptó el tutelaje subordinado hacia Uribe. También en este punto amanecerá y veremos. En buena medida, la autonomía y, ante todo, su eventual éxito atrayendo votantes del centro del espectro ideológico van a estar determinados por su capacidad no solo de

18 “Partido de La U no se puede dividir frente al respaldo presidencial”, en El Nuevo Siglo, 27 de marzo de 2018. A pesar de este llamado del senador José David Name, lo cierto es que reconoce asimismo que lo más probable va a ser la libertad de decisión.

19 Posterior a la redacción de este artículo se conoció la decisión del Partido de la U de adherir a la candidatura de Germán Vargas Lleras (Nota del editor).

20 “Dudas jurídicas, barrera en la alianza de De la Calle y Fajardo”, en El Tiempo, 27 de marzo de 2018.

---

limitar al mínimo el papel de Alejandro Ordoñez en la campaña electoral sino, fundamentalmente, de alejarlo de cualquier cargo en el próximo gobierno. Y, así mismo, de tomar distancias frente a las posturas más cuestionables de Uribe, como ya ocurrió en relación con el tema de la libertad de prensa.

### **¿Y Petro?**

Según el columnista Álvaro Forero, el historiador francés Daniel Pécaut sostuvo que “lo que más me asusta en Colombia no son las FARC sino el populismo”<sup>21</sup>. Sin lugar a dudas, las corrientes propiamente de izquierda doctrinal (el partido FARC, Piedad Córdoba y, si quiere, la fracción moirista del PDA), han estado muy por debajo de sus expectativas y tienen un futuro muy limitado. Parafraseando al gran antropólogo mexicano, Roger Bartra, podríamos decir que, lamentablemente, “no hay hoy una propuesta de izquierda”, en Colombia<sup>22</sup>. En cambio, quien mejor representa en nuestro país lo que en América Latina se ha denominado el “populismo de izquierda”, Gustavo Petro, se ha convertido en la corriente dominante en amplios segmentos de la población, ante todo, en sectores populares. Petro representa el voto de la indignación popular ante la desidia de las élites dirigentes para superar la pobreza y disminuir la aberrante desigualdad económica y social, aun cuando pocos analistas creen que pueda ganar las elecciones presidenciales, al menos, en esta ocasión.

A mi modo de ver, la estrategia de Petro es muy clara: habiendo logrado convertirse en la fuerza política dominante en el campo de la oposición, el líder del Movimiento Progresistas buscaría acrecentar su protagonismo político mediante una fuerte exposición mediática en los próximos años, pensando en las elecciones presidenciales del año 2022.

### **A manera de conclusión (y alerta)**

Escribir y hacer pronósticos en medio de una coyuntura tan fluida es muy arriesgado. Hace solamente cuatro o cinco meses la mayoría de los analistas afirmábamos que la presidencia se iba a disputar entre Sergio Fajardo y Germán Vargas. Hoy creemos que en esta carrera de relevos los finalistas van a ser Gustavo Petro e Iván Duque. En las semanas que faltan para la celebración de la primera vuelta presidencial pueden ocurrir nuevas sorpresas. Esto demuestra, en todo caso, que uno de los rasgos que definen una democracia -la incertidumbre de los resultados- está presente en nuestro país. Nadie tiene en Colombia escriturado el poder.

## **BIBLIOGRAFIA**

Duque, Iván. (2018). *El futuro está en el centro*. Bogotá: Editorial Planeta.

Pizarro, Eduardo. (2002). “La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las micro-empresas electorales.

Working Paper, No. 292, Kellogg Institute.

---

21 Álvaro Forero, “El huracán Iván”, en *El Espectador*, 25 de marzo de 2018.

22 Zedryk Raziel, “No hay opción de izquierda”, en *Reforma*, 25 de marzo de 2018.

---

# ***FRACTURAS IDEOLÓGICAS Y RECOMPOSICIÓN PARCIAL DE PARTIDOS, COALICIONES Y LIDERAZGOS***

RICARDO GARCÍA DUARTE  
RECTOR  
UNIVERSIDAD DISTRITAL

---

## **Introducción**

Estas elecciones de 2018 para Congreso y Presidencia arrastran con el lastre de la polarización entre las dos facciones de élite que se han disputado el control sobre la representación política y la orientación del Estado en la forma de abordar la solución del conflicto interno. Solo que, aunque las dos mantienen su presencia con relativa fuerza en ambas Cámaras, a propósito de las presidenciales, una de ellas, el santismo, ha abandonado sus pretensiones frente al empuje evidente del uribismo, su retador desde la derecha en el espectro político. El vacío parece ocuparlo, solo parcialmente, un retador que viene desde las contra-élites de “izquierda”, el petrismo, el cual no alcanaría a atraer, en razón del juego de las atracciones ideológicas y también de sus desencuentros, las franjas vecinas del “centro” y del centro derecha, estas últimas cómodas en un santismo, huérfano hoy de candidato. Lo cual beneficiaría en principio a la, hasta hace poco, oposición uribista de cara al vacío de que ha dado muestras por momentos el centro del arco político.

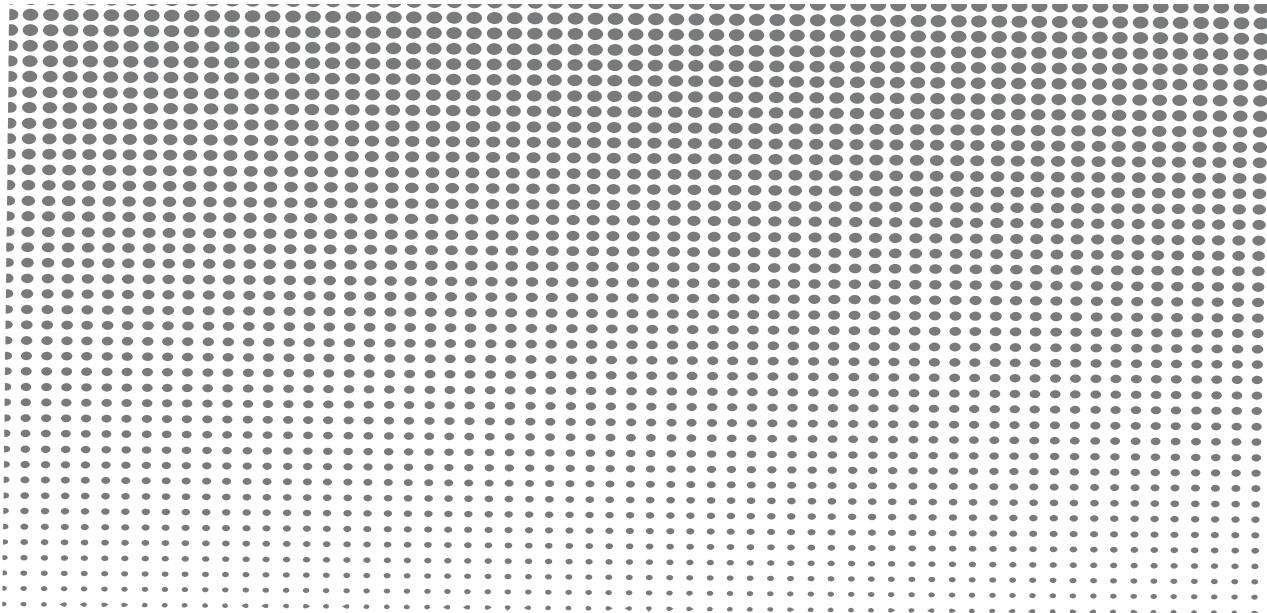
Mientras tanto, toma curso un reacomodamiento en la conformación de una coalición hegemónica, tal como ha sido el formato de equilibrios en el poder durante los últimos 16 años de gobiernos con amplias mayorías en el Congreso. Todo ello, mientras se producen mutaciones en la aparición de partidos y en su consolidación en razón de liderazgos a cuya medida se tallan las colectividades políticas dentro de unas lógicas de jefaturas patronales, según la expresión que en alguna ocasión utilizara Max Weber para hablar de los partidos que solo se forman en función de las aspiraciones de un jefe político.

Al mismo tiempo, la irrupción de un electorado de opinión ha permitido, en medio de las controversias ideológicas, la emergencia de liderazgos que consiguen un anclaje en la opinión pública, aunque no necesariamente logren la construcción de partidos duraderos o con una fuerza competitiva.

Esta conformación mixta de partidos sin jefaturas ancladas a la opinión y de liderazgos arraigados en muchas franjas de la población, pero sin partidos, define también el curso de unas elecciones contaminadas por una aparente polarización, pero al mismo tiempo fragmentadas de un modo múltiple, en cuanto a los equilibrios de fuerza se refiere, sobre todo a los que tienen que ver con la cantidad de actores colectivos que hacen parte de la representación política.

## **Las fracturas de orden ideológico-moral**

La decisión de la Corte Constitucional en 2010 en el sentido de impedir una segunda reelección consecutiva fue el campanazo que activó lo que más tarde se iba a convertir en un pequeño terremoto en el seno del sector dominante en las élites políticas. Los primeros temblores llegaron con el nombramiento por el nuevo presidente Juan Manuel Santos dentro de su gabinete ministerial de algunos opositores que ofrecieron sus críticas al presidente saliente, el



doctor Álvaro Uribe Vélez. Los desajustes en las placas tectónicas subieron en la intensidad de sus repercusiones con la decisión disciplinada de la “U”, el antiguo partido creado por el ya expresidente, en la dirección de apoyar a su sucesor, sin desmarcarse de ninguna de las políticas del gobierno recién inaugurado; ni siquiera en temas muy sensibles que causaban escozor en el antiguo presidente, como el acercamiento con Chávez o la insinuaciones de que habría disponibilidad para las negociaciones de una paz, cuyas llaves “no habían sido arrojadas al mar”.

El movimiento telúrico dejó escapar sus ondas devastadoras, cuando en 2012 el presidente Santos anunció que las conversaciones con las guerrillas de las FARC se iniciarían oficialmente en los marcos de una agenda delimitada en forma precisa y que concluía con el punto en el que se expresaba la intención de las dos partes de poner fin al conflicto armado. Desde entonces, el expresidente Uribe se planteó como un opositor al gobierno de su antiguo Ministro de Defensa. Así, se producía la ruptura en el interior mismo del bloque político que sirvió de base a los dos gobiernos consecutivos del presidente Uribe. Un rompimiento de tipo político y también de alcances pretendidamente ideológico-morales.

El diferendo contenía dos elementos, uno explícito y otro implícito, pero ciertamente muy real. La oposición y las críticas iban contra la composición del equipo de gobierno y contra sus políticas más visibles, el acercamiento a Venezuela o el gasto público excesivo. El diferendo implícito e indirecto tenía una manzana de la discordia: la mayor parte de la “clase política” se había ido con el presidente en ejercicio y le volteaba la espalda al expresidente, quien hasta hacía poco era su líder indiscutido. Así, el cuerpo mismo de la representación política, ese conjunto de los representantes agrupados en los partidos, pasaba a ser el motivo de disputa entre los líderes, capaces de postularse a la presidencia y ganarla.

La dimensión ideológica, por otra parte, esa contradicción en el campo de las ideas, la proporcionaba el tema de la paz, esa forma diferente de mirar su consecución. Era una oposición surgida alrededor de las posibilidades de una negociación que contemplara concesiones a la subversión; una oposición que por cierto se mezclaba con elementos “morales”, como la crítica contra Santos por “traidor” o por condescendiente con el terrorismo.

Ya se ha dicho que Uribe Vélez consiguió en su momento poseer tres ases en la partida de póker: la ascendencia sobre la opinión pública, el gobierno, y el control sobre la clase política. Pero, con Santos su sucesor en el poder el expresidente se quedó de pronto sin dos de esos ases, el gobierno y la dirección sobre la clase política. De ahí

---

que su oposición al sucesor acentuara el discurso ideológico-moral para consolidar su tercera as, el de la adhesión, incluso movilización de esa gran parte de la opinión pública, con la que mantenía una indeclinable sintonía a partir de sus acciones en materia de seguridad. El discurso contra el terrorismo, a la vez ideológico y moral, le permitía deslegitimar al gobierno y asegurar de su lado un gran sector de la región.

A partir de ese deslindamiento de campos, discursivo e ideologizante, incorporó como un ingrediente más su oposición a la negociación de paz, señalado este como un factor de conciliación injustificada con el enemigo terrorista, aunque se tratara de un proceso normal de conversaciones seguramente atravesadas por concesiones mutuas, amparadas en un intercambio de intereses entre las partes; por cierto, empeñadas ambas en un tránsito complicado pero posible de la guerra a la política.

Asegurado un ascendiente claro sobre una parte de la opinión pública, mientras por otra parte las cuotas de popularidad del gobierno bajaban sin consuelo, el expresidente lanzaba una apuesta fuerte, la de crear un nuevo partido con el propósito de quitarle las bases a su antigua colectividad, ahora dirigida por Juan Manuel Santos.

La ruptura dentro del bloque dominante de las élites se intensificó en el plano del discurso ideológico y moral a propósito sobre todo del terrorismo y de la paz negociada. Pero no se trasladó al conjunto de la “clase política”. Si polarización hubo en las declaraciones, en los pronunciamientos y en los trinos dentro de las redes sociales, ella no alcanzó a la representación parlamentaria que no sufrió ninguna fisura. Sobre todo, no afectó la estabilidad en la coalición de los partidos gobernantes, la cual siguió en manos de Santos, el presidente. La polarización, nacida de una oposición ideológica e incluso moralizante, se instaló evidentemente en la opinión pública que quedó radicalmente dividida en lo concerniente al gobierno e identificada como polos opuestos con los liderazgos de Santos y de Uribe. Y además en lo referente al tema de la paz.

Las elecciones de 2014, en las que el expresidente Uribe lanzó su poderosa OPA en el mercado electoral, como si fuera una compra de acciones a un precio irresistible, le representaron un éxito notable, al presentar en el escenario electoral a su partido, el Centro Democrático. Pero aun así no consiguió romper los equilibrios en el Congreso; ni siquiera le hizo mella a su antiguo partido, el de la U. Apenas se hizo a su propio nicho entre las bancadas importantes del Congreso, pero sin debilitar a la coalición gobernante.

En el segundo gobierno de Santos, la confrontación ideológico-moral mantuvo su intensidad, con efectos inmediatos de división en la opinión pública, pero no partió en dos a la representación política (la que toma cuerpo en el Congreso), la cual continuó bajo el formato mixto de una alta fragmentación (unos once partidos) y la conformación de una coalición hegemónica en la que se integran unos cuatro partidos relativamente grandes, a los que se suman algunas pequeñas colectividades. Ya sin los atenuantes del Frente Nacional (extensivamente entre 1958 y 1991), las divisiones partidistas de orden ideológico, cultural y moral recobraban los acentos radicales de los años 40 y 50 del siglo XX. Eso sí, ya sin el bipartidismo de entonces y más bien con la fragmentación de ahora. La radicalización más la retórica excluyente no alcanzaron con todo a permear los comportamientos de la representación parlamentaria y la vida de la mayoría de los partidos; al menos, no provocaron rupturas o desgarramientos traumáticos en las mayorías parlamentarias.

### **Las elecciones en 2018: entre la polarización y la fragmentación**

Aún si la representación parlamentaria nunca llegó a partirse en dos mitades acerbamente enfrentadas; aun si las cosas no sucedieron de esa manera en la opinión pública y en las redes del “mundo virtual”, la polarización y los pronunciamientos radicalizados se mantuvieron a lo largo del segundo mandato de Juan Manuel Santos. Fue un período durante el cual se concretó finalmente el Acuerdo de Paz con las FARC y se discutió y aprobó buena parte de las leyes y actos legislativos necesarios para la implementación de dicho acuerdo, particularmente

---

la estructura de la Jurisdicción Especial (JEP), un factor decisivo para el tránsito a la paz y a la política, pero también un elemento de discordia, por todo lo que pudiese contener de real o aparente impunidad. Sin duda, fueron elementos que alimentaron la oposición a un acuerdo que permitió de todas maneras el abandono real de las armas por la guerrilla de las FARC.

La división en dos mitades en la opinión pública y en los electores quedó evidenciada en el plebiscito, ganado por el NO por escasos 53.000 votos, el 0.3%. Al mismo tiempo, la refrendación que de ese mismo Acuerdo (incluidas algunas modificaciones) hiciera el Congreso por una amplia mayoría fue algo que puso de manifiesto otra realidad dentro de la representación política, en la que ha imperado la fragmentación de partidos en vez de la bipolaridad; lo mismo que la lógica de las coaliciones mayoritarias del gobierno.

Para estas elecciones de 2018 pueden repetirse las lógicas de fragmentación interpartidista en el Congreso y de mayor polarización en las presidenciales, aunque estas últimas elecciones presenten variaciones sensibles en sus equilibrios y en las dificultades que han surgido para que alguna opción partidista llegase a copar el “centro” del electorado.

En las parlamentarias del 11 de marzo el partido del expresidente Uribe ciertamente mantuvo un buen comportamiento en las urnas, pero sin llegar a superar el 20% de la representación de todo el Congreso; es decir, sin dejar de ser una minoría, aunque sea una de las de mayor peso. Por el contrario, la opción que tuvo una desmejora importante en el peso de su representación fue el partido del presidente Santos, aunque sorprendentemente se mantuvo un nivel competitivo con 14 senadores. Mientras tanto, el partido del ex vicepresidente Vargas Lleras experimentó un ascenso notable, lo que ha llenado quizás las pérdidas sufridas por el santismo. Simultáneamente, los más antiguos partidos, el liberal y el conservador, han mantenido un peso similar al de hace 4 años, aunque con algunas pérdidas en el Senado.

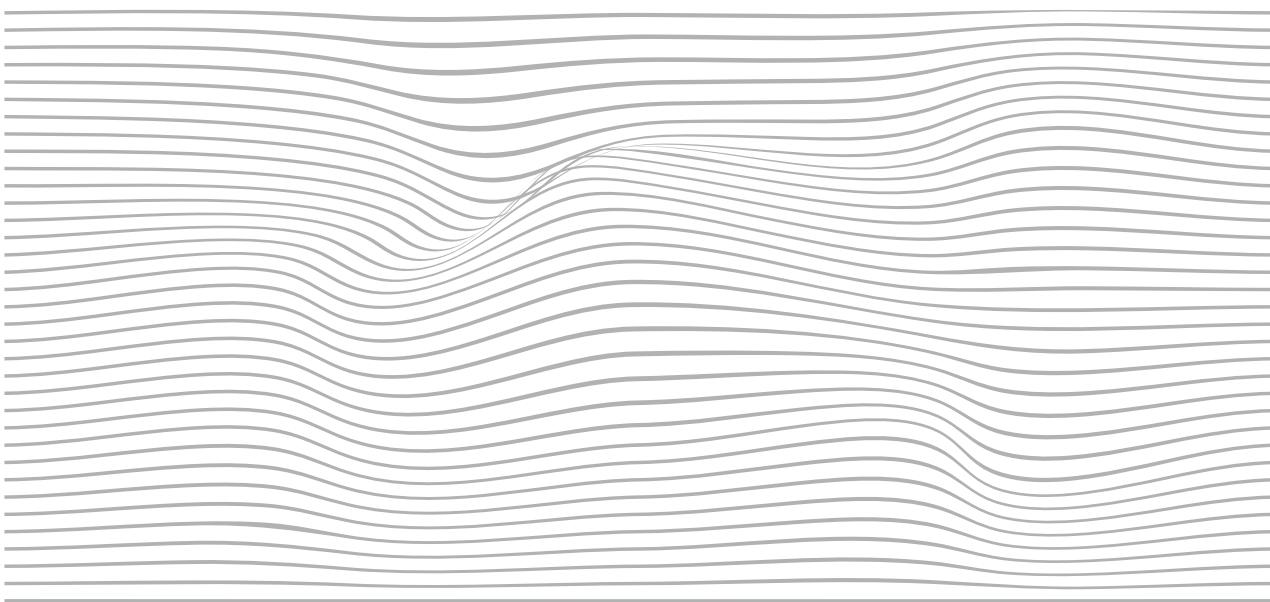
Así, los cinco partidos mayores, más convencionalmente articulados al poder gubernamental durante los últimos 16 años, aunque con alternancias y disparidades conocidas, han quedado inscritos otra vez en un formato muy parecido a un mosaico de minorías, muy importantes, pero minorías al fin y al cabo; de modo que ninguna de ellas por separado ha quedado en condiciones de imponerse dentro de la representación parlamentaria, lo cual hace necesario, tanto para problemas de gobernabilidad como de hegemonía ideológica, política y programática, el hecho de que otra vez todos o algunas de ellos pongan en funcionamiento la operación de una coalición mayoritaria.

El problema es que, antes de las presidenciales no habría claridad todavía sobre el sentido en el que se formase dicha coalición ni bajo qué composición, dadas las distancias ideológicas, sobre todo alrededor de la paz, que se evidencian en el cuatrienio que termina. En realidad, ninguno de los partidos típicamente convencionales, lo más identificados con el *statu quo*, puede por sí solo detentar una mayoría en el Congreso; pero entre los cinco, unidos, conformarían una coalición hegemónica; es decir, podrían prolongar el formato de alianzas propio del último tiempo.

### **Sin embargo, los antecedentes indican que no todos caben necesariamente en la misma alianza**

Bajo el gobierno de Uribe Vélez, sobre todo en el segundo mandato, el partido liberal estuvo por fuera de la coalición del gobierno, obligado así a mantenerse en la oposición. Al contrario, bajo Santos, el partido liberal entró al gobierno e hizo parte de la coalición hegemónica, mientras el partido del expresidente Uribe se trasladó a la oposición.

La unidad de esos cinco partidos, entroncados dentro *statu quo*, daría lugar a una mayoría aplastante, sin mucho juego para la izquierda y el “centro” inclinados a las posturas alternativas como los verdes, aunque este último bloque tenga ahora un peso más significativo dentro de los equilibrios de fuerza, puesto que los “verdes”, el “Polo” y los “Decentes”, más las minorías étnicas podrían contar con poco más de 20 legisladores en el Senado, una cifra más elevada que cualquiera otra en el pasado, para la izquierda y las fuerzas independientes. Con todo, la



geometría y el alcance de una coalición mayoritaria dependerán naturalmente de la elección presidencial y del candidato que al resultar ganador engancharía a su partido a una posición de privilegios para atraer a los demás a una coalición, ofreciéndoles participación en el gobierno.

En la competencia por la presidencia se define, además de la suerte por el control del poder, la dirección sobre el conjunto de la “clase política” o sobre la mayor parte de ella, obligada como queda esta última por razones de pragmatismo a estar cerca de quien detente la jefatura del gobierno, siempre y cuando se mueva en el campo de las fuerzas afines al ejercicio tradicional del poder.

De esos cinco partidos, tres presentaron candidato propio, el Centro Democrático, el Partido Liberal y Cambio Radical. De esa manera, la prolongación de la bipolaridad entre el gobierno de Santos y la oposición de Uribe Vélez se agotó para la elección presidencial, pues ni el partido de la U presentó candidato presidencial propio, para continuar la disputa que quedó “casada” después del plebiscito, ni tampoco fue posible -ni siquiera se intentó- una coalición de entrada en pro de los Acuerdos de paz, vertebrada entre liberales, conservadores y santistas. En tales condiciones, estos últimos se quedaron a la espera de que Vargas Lleras, el vicepresidente de Juan Manuel Santos, o Humberto de la Calle, el negociador de la paz, ambos vinculados al gobierno de Santos, se perfilaran cada uno como el candidato dotado del capital suficiente para hacerle frente a la opción uribista y para recoger el respaldo de la mayor parte de los políticos que apoyaron en el Congreso las negociaciones de paz.

Pero Vargas Lleras inexplicablemente se movió bruscamente “hacia la derecha”, en lo que se refería a la posición frente al Acuerdo con las FARC, buscando quizás electorado ya “colonizado” por el expresidente Uribe Vélez, con lo que se quedó sin un nicho electoral claro; y, además, con lo que desorganizó inicialmente las posibilidades de apoyo por parte de los partidos de la coalición santista, un obstáculo que lo tendría que haber obligado a realizar grandes esfuerzos por reposicionarse en el “centro” a fin de encontrar franjas más claras de electores. Ahora bien, es cierto que el apoyo de la U después de las parlamentarias a Vargas Lleras, cuando éste último todavía no recibía los favores de la opinión en las encuestas, lo pudo presionar para que se desplazara programáticamente a tener una posición más conciliadora con el Proceso de Paz.

Humberto de la Calle, por su parte, hombre de talla presidencial y de discurso fluido y bien elaborado, se quedó al parecer lastrado por su vinculación con el partido liberal, en momentos en que algunas de las colectividades

---

participantes en la coalición mayoritaria daban muestras de un enorme desgaste, por lo cual siempre tuvo dificultades para reflotar en las tendencias que reflejaban las “intenciones de voto” dentro de las inclinaciones generales de los electores, aunque por otro lado exhibiera altas cuotas en el renglón de las “opiniones favorables” entre los ciudadanos.

De repente, las franjas del “centro” en el electorado, decisivas para el triunfo de uno u otro candidato, se quedaron huérfanos de liderazgos con fuerza. Vargas Lleras, Humberto de la Calle y el independiente Fajardo, venido de otro centro político, pero animado por la vocación para posicionarse en el “centro” del espectro político, se estancaron en las encuestas, lo que dificultaba que tomara forma, al menos en los comienzos de campaña presidencial (inicios de abril) el fenómeno de articulación entre un liderazgo, por un lado, y una masa de electores, por el otro, en busca de representación política, algo que sin embargo no impedía un cierto reflotamiento en la opinión de centro por parte del candidato Sergio Fajardo.

Simultáneamente, un candidato como Gustavo Petro se posicionó y se instaló cómodamente en unas franjas ciudadanas de izquierda, lo que remitía a antecedentes como la votación de Carlos Gaviria, la que llegó a 2 millones 600 mil votos, o incluso después a la de la “ola verde” de Mockus, con 3'600.000 votantes, muchos de ellos jóvenes.

En esa forma, emergieron de las consultas internas y de las elecciones parlamentarias dos figuras que descollaban frente al pelotón de candidatos, Iván Duque, del uribismo, y Gustavo Petro, especie de outsider sin partido, aunque veterano político, exalcalde y exparlamentario; eso sí ambos candidatos separados por una diferencia relativamente grande en las intenciones de voto, según las encuestas, en favor del primero, al menos en las primeras semanas después de las elecciones para Congreso.

Sin candidatos fuertes en el “centro” del arco político, al menos en los inicios de la competencia, ésta pareciera configurar bipolaridad entre el uribismo y ya no el santismo, sino un izquierdismo particular, el del petrismo, el mismo que ha sabido capturar la atención del votante de izquierda y de los jóvenes más incluidos a alternativas como las que representa el ecologismo y la defensa de bienes como el agua; pero tal vez sin el suficiente alcance como proyecto para atrapar el interés de ese “centro”, huérfano de líderes; y, al contrario, susceptible de ser identificado con el famoso “castro/chavismo”, estigma que “jugó” con éxito como puente de descalificación contra aquel a quien se le endilgase semejante epíteto; descalificación alimentada por las realidades trágicas que ha mostrado la crisis social y política en Venezuela.

Los señalamientos del castro-chavismo han saturado el debate político con temores y fantasmas sobre un porvenir de despojos y expropiaciones en la nación. Cualquier identificación con la carga negativa que entraña el calificativo, en cabeza de alguien, podría enajenar una aproximación ideológica o cultural a esos electores de centro que por el contrario se espantarían. De ahí que después de ciertos límites de apoyos que lo pudieran beneficiar, muy significativos, por cierto, el candidato Gustavo Petro podría comenzar a provocar el efecto contrario. En la medida en que se consolidara como una opción para pasar a la segunda vuelta, podría despertar reacciones en su contra, desplazando electores, por miedo, hacia las toldas del uribismo, con lo que el candidato Iván Duque terminaría obteniendo una rentabilidad en votos, aprovechada con relativa facilidad. El éxito de candidato Petro, podría acarrear su propia derrota, por los votos que reactivamente lanzaría hacia el candidato uribista.

### **Discursos y “envenenamiento” del debate político**

Uno de los rasgos más notorios y a la vez más negativos en los procesos electorales más recientes en Colombia y que, desde luego, invade el debate público no es otro distinto a la radicalización del lenguaje político entre unos y otros, con descalificación mediante adjetivos y acusaciones, que degradan la discusión pública y envuelven exclusiones más que razonamientos.

---

Las disputas inter-partidistas durante ciertas épocas en la historia colombiana estuvieron envenenadas por ideologizaciones perniciosas o por ataques virulentos, que incluso levantaron una atmósfera favorable a la violencia política o a que otras violaciones de origen social se “politizaran” en medio de unas luchas por el poder, sin lazos de entendimiento o con lazos muy débiles entre los adversarios, muchos de los cuales revelaban una inocultable carga autoritaria, tanto en la personalidad como en la palabra, heredada de la mentalidad colonial y hacendataria; personalidad y lenguaje enraizados en el pasado y en las estructuras sociales.

Con la inauguración del “Frente Nacional” y el apaciguamiento entre los partidos históricos que pasaron a competir el poder, el encono y la exclusión ideológico-moralista cedieron en el lenguaje político; y los mensajes sobre la paz y la seguridad, sobre la conciliación y la colaboración entre los antiguos adversarios, ocupó el primer plano en los discursos dentro de la confrontación electoral.

Después de la Constitución de 1991 floreció el multipartidismo y la libertad completa para la creación de colectividades políticas de toda suerte. Principalmente, se rompieron casi todos los diques que limitaban la competencia entre partidos por el poder. Sin embargo, hubo un referente común de identidad, en medio de la competencia abierta del debate sin talanqueras: la nueva Constitución que consagraba de modo amplio los derechos humanos; y, además, la democracia participativa; razones de más para que los diversos actores de la coyuntura política se sintieran referenciados en un factor común, en un verdadero fundamento, en el que se reconocieran en los marcos de una adhesión común.

Ya después, con la intensificación y la multiplicación del conflicto armado interno, más las tentativas de negociación con la insurgencia, mientras se mantenía abierta y fraccionada la competencia electoral por el poder, a lo que se agregó como elemento adicional la reelección y el posterior freno que le impuso la Corte, ya después de todo esto, las contradicciones en el seno de las élites, como en el pasado, comenzaron a hacerse más crudas, junto con unos discursos menos controlados y mucho más agresivos que en el inmediato pasado. Una cierta dinámica de la competencia política, a partir de la lógica del “enemigo”, comenzó a imponerse, lo cual no dejaba de evocar los años 40 y 50 del siglo XX.

Ciertamente, en las nuevas circunstancias (los primeros 15 años del siglo XXI) las contradicciones interpartidistas no llegaron a convertir al Congreso en una arena de lucha irreductible, como tampoco lo hicieron con los grandes medios de comunicación tradicionales, los que en su mayoría se mantuvieron al margen del lenguaje pendenciero y acusador. Pero ahora, el discurso descalificador y el señalamiento del “otro” como un enemigo o casi, encontraron un nuevo campo de expansión y de resonancia, carente de control frente a los insultos o a las “fake news”; las redes sociales en las que muchos de los actores sociales y sus seguidores han dado rienda suelta a la polarización y al discurso preñado de exclusiones.

Ciertamente, el conflicto armado entre el Estado y la guerrilla de las FARC terminó, y estas últimas desaparecieron en tanto agentes de la subversión; pero el lenguaje señalador en términos del terrorismo ha continuado. La sustancia se acabó pero el fantasma ha pervivido, con esos discursos que descalifican al “otro”, como un enemigo. Son discursos que desde luego siguen circulando con cierta eficacia porque proporcionan una identidad con referencias ideológicas al orden y a la seguridad; porque en los extremos opuestos afirman trincheras y aseguran las lealtades más primarias; y porque reproducen los fantasmas políticos, psicológicos y morales de muchas de las franjas de los electores, situados en los extremos del debate público.

### **La opinión pública, los comportamientos electorales y la paz**

Durante los últimos 25 años los comportamientos electorales de los colombianos se han repartido, no desde el punto de vista de la orientación sino de las formas de enganche con la representación, entre las adhesiones a las

---

clientelas y la votación de opinión; entre las lealtades a los partidos y la votación independiente. Es decir, se han distribuido en ejes de participación: en primer lugar, el eje que va de los ejercicios clientelistas a los votantes de opinión, quienes se guían por los programas o por el candidato o por los motivos de la coyuntura; en segundo lugar, el eje que va de la disciplina y la adhesión partidistas a la votación representada por aquellos que participan en las urnas sin referencia a ninguna lealtad de partido.

Son ejes distintos de comportamiento, pero naturalmente incluyen la yuxtaposición entre conductas de diverso orden; y que pueden coincidir en las actitudes de un mismo elector. Por ejemplo, un votante leal a un partido puede al mismo tiempo ejercer su papel de elector en los marcos de una relación clientelista; claro que también puede no necesariamente obrar de ese modo, pues más bien puede ejercer su derecho ciudadano dentro de la disciplina de un partido sin pasar por la pertenencia a una empresa clientelista.

En todo caso, se trata de lógicas distintas, aunque a veces se confundan en la práctica; todo ello sin contar con el eje de orden ideológico, que puede ir desde la derecha a la izquierda, pasando por el centro; algo que tiene que ver con la orientación, o desde el socialismo a la democracia cristiana, por ejemplo, o desde el liberalismo al conservatismo, según las distintas tradiciones nacionales.

Ahora, los comportamientos, como en las décadas pasadas, parecen repartirse en proporciones más o menos en una medida exacta, entre los votantes que de una u otra manera se adscribían a pautas de adhesión a clientelas y las que obran a modo del elector de opinión, basándose en ciertos referentes que ofrece cada coyuntura electoral, y que tienen que ver con la oferta de cada partido, su oferta en discurso y promesas, en programa y candidato, elementos que ponen a disposición del “mercado” electoral para seducir a ese tipo de votantes.

Los electores adscritos a empresas clientelistas y los que simplemente, sin intercambio de favores, se muestran leales a una identidad partidista, pueden distribuirse bajos distintas proporciones en todos los partidos. Por su parte, los votantes de opinión se han desplazado hacia distintos candidatos, según su propuesta o su carisma o según sus conductas en las coyunturas electorales de las últimas décadas. Hacia candidatos asociados con el orden y la seguridad o hacia candidatos más inclinados hacia propuestas que tengan que ver con la paz, por ejemplo.

A este propósito, se ha vuelto un tópico decir que los candidatos eligieron a Uribe para combatir a las FARC, después del fracasado Caguán; y que a Santos lo eligieron para que hiciera la paz, con esa misma guerrilla. El hecho es que la guerra y la paz han estado en el centro de los desplazamientos de la opinión pública, de sus oscilaciones pendulares; pero también de sus divisiones. En los últimos 8 años, la opinión pública, además de oscilar entre la guerra y la paz, ha terminado dividiéndose acerca de temas que tienen que ver con la forma como se aborda la conquista por la paz. Es una opinión pública que, en términos electorales, también aparece dividida entre quienes defienden o atacan la negociación hecha con la guerrilla.

Ahora bien, todo indicaría que las franjas de opinión adversas al Acuerdo de Paz son coincidentemente más cercanas a las lealtades partidistas en el campo más conservador. Mientras tanto, entre los electores amigos del Proceso de Paz hay franjas muy amplias que se caracterizan por la condición de votantes independientes. Esos votantes independientes, a la vez inclinados a los acuerdos de paz, hacen parte de franjas no asimilables a las lealtades con la izquierda y con partidos de “centro” amigos de la paz, y que se caracterizan por actitudes más fluidas, quizás más aleatorias. Y que en las actuales elecciones presidenciales no han encontrado una propuesta (una oferta, un “combo” que incluya candidato, partido y programa), lo suficientemente creíble y cohesionada que les permita movilizarse con fuerza ganadora, al lado de otros votantes de lealtad partidista.

---

# ***NEGOCIACIONES DE PAZ EN COLOMBIA: LECCIONES DEL PASADO, SENDEROS DE FUTURO***

JAIME ZULUAGA NIETO

DOCENTE INVESTIGADOR DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

PROFESOR EMÉRITO DE LAS UNIVERSIDADES NACIONAL DE COLOMBIA Y EXTERNADO DE COLOMBIA

DIRECTOR DE LA REVISTA FORO

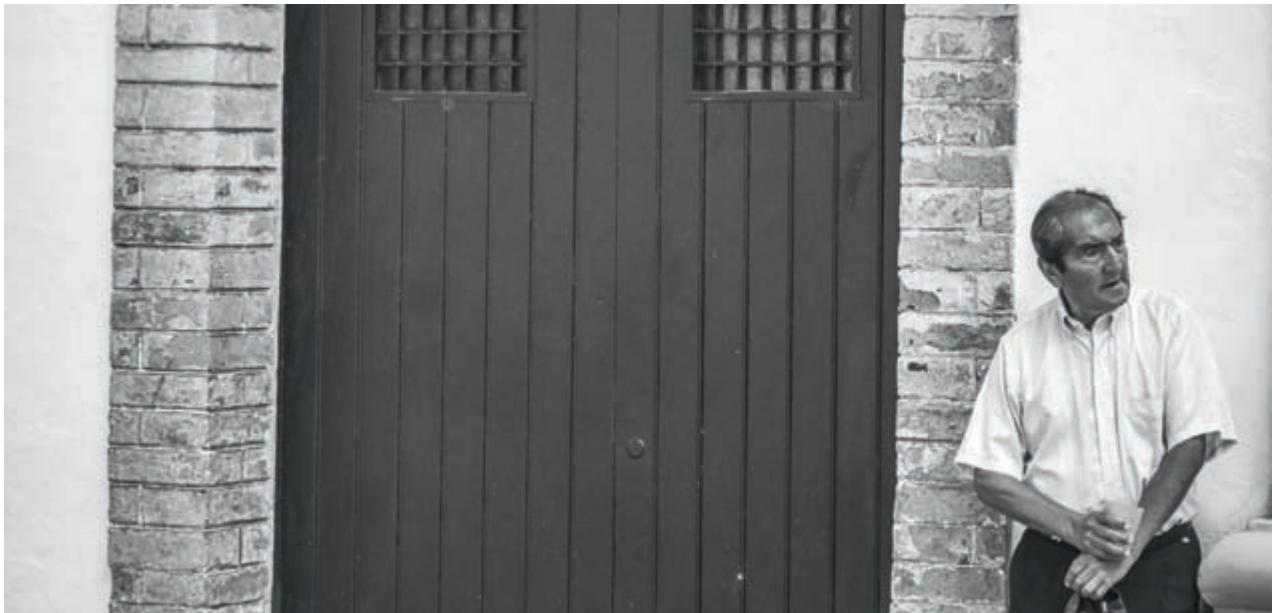
---

## **Introducción**

El pasado 24 de noviembre de 2016 se firmó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), que hizo posible la salida de la guerra de esta agrupación insurgente y su conversión en organización política legal, la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC). Se puso fin de esa manera a cincuenta y dos años de confrontación armada entre entre las FARC-EP y el Estado. Actualmente se desarrollan los Diálogos de Paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) que, hasta el mes de abril de este año, se adelantaron en la ciudad de Quito. De culminar exitosamente esta negociación, se habrá cerrado, de manera definitiva, el ciclo de la guerra insurgente en el país, cuyo inicio se encuentra en 1964, año en el que nacieron las FARC y el ELN.

Las guerrillas de izquierda en Colombia surgieron en el marco de la llamada Guerra Fría, enfrentamiento ideológico y político entre las dos superpotencias emergentes de la segunda guerra mundial -los Estados Unidos (EEUU) y la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS)- que se extendió desde 1945 hasta 1981 cuando se produjo el derrumbe de la URSS y desapareció el llamado campo socialista. La guerra insurgente que plantearon las guerrillas al Estado fue marcada ideológicamente y políticamente por la lógica de la Guerra Fría (GF): se trataba de la conquista del poder del Estado por la vía de las armas para transformar la sociedad en la perspectiva de una revolución socialista.

En la Segunda Posguerra Mundial Colombia experimentó un acelerado proceso de modernización de sus estructuras económicas y sociales que fortaleció el desarrollo de la agroindustria, la descomposición de las economías campesinas en algunas regiones, el crecimiento de la industrialización y la migración rural, catalizada por el desplazamiento forzado generado por la Violencia, que empujó a la tercera parte de la población del campo a la ciudad. (Ocampo, 2007; Kalmanovitz, 2010) La sociedad dejó de ser predominantemente rural; la modernización de sus estructuras económicas y sociales perpetuó la pobreza y acentuó la inequidad; el régimen político del Frente Nacional institucionalizó la exclusión política al consagrarse por dieciséis años, entre 1958 y 1974, el control del Estado en manos de los partidos Liberal y Conservador.



La modernización económica y social no implicó la de sus estructuras de poder político. Las guerrillas que surgieron en los años sesenta justificaron su existencia en la ausencia de reformas democráticas y en el carácter excluyente del régimen político del Frente Nacional. (Zuluaga, 2009). Estos factores incidieron en el ascenso de las luchas sociales que se produjo desde fines de los años cincuenta, protagonizadas por la clase obrera urbana y rural, una emergente clase media, estudiantes, y pobladores urbanos. El movimiento sindical se fortaleció, se desarrolló un vigoroso movimiento universitario, surgieron nuevos movimientos sociales urbanos y la conflictualidad social se extendió del campo a la ciudad (Archila, 2008).

Las guerrillas fueron, en parte, producto de las condiciones que hemos descrito y de factores internacionales como el triunfo del Movimiento 26 de Julio en Cuba, en 1959, que dio origen a la Revolución Cubana; la descolonización de los continentes africano y asiático con su recurso a la guerra para conquistar la liberación nacional; las divergencias chino-soviéticas que rompieron la unidad del llamado campo socialista y del movimiento comunista internacional (MCI); las luchas contra la discriminación racial en los Estados Unidos; la magnífica lucha de las mujeres contra la dominación patriarcal y por la equidad de género; la de los jóvenes contra el autoritarismo de los régimes burocráticos en algunos países del “socialismo realmente existente” y contra la “dictadura del mercado” (la expresión es de Estamislao Zuleta) en las sociedades capitalistas occidentales; todo ello influyó significativamente en el auge de las opciones insurgentes en Colombia y otros países del continente. En los sesenta se vivió una verdadera commoción planetaria.

Al igual que en otros países, en el nuestro surgieron guerrillas diferenciadas por sus concepciones programáticas (tipo de revolución), de la guerra y de la relación con la población y el territorio. Además de las citadas FARC y ELN en 1967 nació a la vida política el Ejército Popular de Liberación (EPL). Las FARC continúan de alguna manera la lucha de las organizaciones de Autodefensa Campesinas de la época de la Violencia y su programa político gira en torno a la cuestión agraria. Hasta la década del ochenta responde a las orientaciones del Partido Comunista de Colombia (PCC) que en la división del movimiento comunista internacional se alinea con las posiciones del partido comunista de la URSS que postula la transición pacífica al socialismo mediante el desarrollo de luchas políticas legales. El EPL es el brazo armado del Partido Comunista Marxista Leninista (PCML), fruto de la división del PCC, y se alinea con las orientaciones del partido comunista de China, que plantea que la transición al socialismo debe hacerse mediante el recurso a la guerra popular; su programa plantea una “revolución de nueva democracia” que cree las condiciones para la construcción del socialismo.

---

El ELN es el resultado de la confluencia de jóvenes universitarios radicales, algunos de ellos exmilitantes de la Juventud Comunista (JUCO) y del Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) inspirados en la experiencia y concepciones derivadas de la Revolución Cubana, de corrientes católicas que defienden una Iglesia al servicio de los sectores populares y de dirigentes sindicales de izquierda. Su programa político, sintetizado en el Manifiesto de Simacota, es una propuesta de reformas democrático liberales pero el horizonte de su revolución es el socialismo. Todas ellas formularon la necesidad de reforma agraria, derechos laborales y de sindicalización, democratización del acceso a la educación y posibilidades de acceso de los sectores sociales populares a los espacios de definición de las políticas públicas, entre otras demandas, si bien se diferenciaron por la forma como sería posible lograr esas transformaciones.

Esta heterogeneidad originaria se amplió con la entrada en la guerra del Movimiento 19 de Abril (M19) en 1974, primera guerrilla urbana que plantea desarrollar la guerra en las ciudades que son los escenarios en los que se encuentra el poder; incorpora en su programa la lucha por la democratización de la sociedad, se niega a alinearse con cualquiera de las vertientes que se mueven en el movimiento comunista internacional, reivindica la figura de Bolívar, propugna por la unidad de la insurgencia y se aparta de los esquematismos y dogmatismos que caracterizan a la izquierda legal y armada. En el M19 convergieron personas de diferentes orígenes y concepciones políticas: desde anapistas hasta excombatientes de las FARC pasando por cristianos, jóvenes radicales, dirigentes sindicales, entre otros. Por la misma época nace la Autodefensa Obrera (ADO) como organización política militar inspirada en la experiencia de las guerrillas urbanas del Cono Sur (Tupamaros del Uruguay, Montoneros de Argentina), que sostiene que la fuerza de la revolución se encuentra en el movimiento obrero, de allí que privilegie la ciudad como escenario de lucha. Su existencia fue muy breve. Finalmente, el Movimiento Armado Quintín Lame, que se gestó con el apoyo de algunos cabildos indígenas del norte del Cauca para enfrentar la violencia que contra ellos se ejerce por parte de los terratenientes, el gobierno y los paramilitares y reivindicar el derecho a sus tierras y el respeto a sus autoridades y cultura.

Adicionalmente existieron otras guerrillas originadas en disidencias de las FARC, el PCML y el ELN. Ellas fueron: el Grupo Ricardo Franco (GRF), disidencia de las FARC; el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento de Integración Revolucionaria-Patria Libre (MIR-PL) producto de las divisiones del PCML, partido que orientaba al EPL, como hemos dicho, y, por último, la Corriente de Renovación Socialista, disidencia del ELN. Esta última surgió en 1991. A fines de los años ochenta teníamos un variopinto universo guerrillero. Desde guerrillas que se fundamentaban en la consigna de “Liberación o Muerte” como el ELN, cuyo objetivo irrenunciable era la conquista del poder por la vía de la armada y rechazaban cualquier perspectiva reformista, hasta movimientos como el Quintín Lame que no luchaban por el poder Estado sino por el reconocimiento de sus territorios, autoridades y cultura, pasando por guerrillas agraristas con voluntad reformista como las FARC o defensoras de la democratización de la sociedad, con el respaldo de las armas, como el M19.

Cuando las guerrillas surgieron su presencia fue descifrada con la gramática de la Guerra Fría: se trataba de las “cabezas de puente” de la agresión comunista promovida por la URSS y Cuba, contra la cual se comprometían tanto el gobierno colombiano como el de los Estados Unidos. Desde los sesenta hasta hoy, los gobiernos, con la cooperación estadounidense, han buscado resolver militarmente la guerra interna. La acción contrainsurgente en el país no se puede analizar al margen de las políticas de seguridad y defensa de los EEUU. En este medio siglo largo Colombia ha acumulado una valiosa experiencia en la acción contrainsurgente, en la que ha alcanzado éxitos y fracasos parciales. Tiene las fuerzas militares más experimentadas en ese campo y en la lucha antinarcóticos, y las más fuertes en términos relativos en América Latina y el Caribe. Y también ha acumulado una rica experiencia en negociación política. Desde 1984, sin renunciar a la acción militar, se ha intentado en diferentes momentos la solución política negociada. Tenemos experiencias exitosas de negociación como las que condujeron a la salida de la guerra del M19, el MAQL, el PRT y la CRS en los años noventa y de las FARC-EP en el 2016, así como fracasos: los de las “treguas armadas” de 1984 con las FARC, el M19 y el EPL y, el más resonante de todos, las negociaciones en San Vicente del Caguán con las FARC-EP entre 1999 y 2002.

---

En este trabajo analizo de manera sintética las experiencias de negociación con los grupos insurgentes, con énfasis en las agendas de negociación, las reglas del juego acordadas y los resultados obtenidos. Respecto del contexto en el cual se realizaron considero la situación internacional, en particular la latinoamericana y las políticas de seguridad y defensa de los Estados Unidos; respecto de la situación nacional las políticas contrainsurgentes y antinarcóticos, las políticas de los grupos insurgentes, la relación de fuerzas en el campo de batalla y el estado de los conflictos y luchas sociales.

El análisis de estas experiencias de negociación cobra relevancia ante la difícil situación que atraviesa la aplicación del Acuerdo Final suscrito con las FARC-EP y las conversaciones en curso con el ELN.

### **La insurgencia propone la negociación política**

Cuando las guerrillas surgieron en los años sesenta conocieron un primer momento de crecimiento, pero pronto, por diferentes causas, entraron en un período relativamente prolongado de debilitamiento. Las FARC afrontaron lo que podemos llamar una crisis de crecimiento alrededor de 1968 cuando intentaron extender su presencia a la zona cafetera y fueron duramente golpeadas por las fuerzas militares; el ELN, luego de un auge inicial asociado a la incorporación del cura Camilo Torres a sus filas y su temprana muerte, se debilitan como resultado de disensiones internas, el fusilamiento de algunos de sus fundadores y el desastre militar de Anorí en 1973, cuando intentan atravesar el Magdalena Medio para proyectar su presencia hasta Urabá; el EPL sufre los rigores de los cercos militares desde 1968 y su capacidad militar no logra desarrollarse. Para comienzos de los años setenta las guerrillas no representan una amenaza para la seguridad del Estado, son débiles militarmente y están ubicadas en zonas marginales.

En contraste es ésta una década de ascenso de luchas sociales hasta 1977, cuando de produjo el Paro Cívico Nacional convocado por las centrales sindicales, definido por el presidente López Michelsen como “un pequeño nueve de abril” (CNMH, 2013:132). En los años setenta se produjeron las más importantes movilizaciones campesinas bajo la conducción de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), la más fuerte crisis universitaria que paralizó las universidades públicas y una parte apreciable de las privadas y, un notable despuntar de los movimientos cívicos. En medio del malestar social urbano y rural y el ascenso de las luchas sociales tuvieron lugar cambios significativos en las formas de control social y político por parte del Estado. Al control policial y militar de las movilizaciones se sumó el Pacto de Chicoral, suscrito en 1972 entre el gobierno de Pastrana Borrero (1970-1974) y los terratenientes, que cerró toda posibilidad de reformismo agrario y agravó las condiciones de desigualdad en el sector rural. A fines de la década, en 1978, el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982) adoptó el Estatuto de Seguridad (Decreto 1923 de septiembre 6 de 1978), inspirado en la Doctrina de Seguridad Nacional, mediante el cual se otorgó a las fuerzas militares funciones de policía judicial, al amparo del cual se produjeron violaciones masivas de derechos humanos.

Al finalizar la década las guerrillas se encuentran en una fase de recuperación y de mayor diversificación tal como lo anotamos arriba. El triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua, en julio de 1979, y el fortalecimiento de la lucha guerrillera en El Salvador y Guatemala configuraron un contexto internacional que alentó de nuevo en el continente las perspectivas de la lucha guerrillera. La irrupción del M19, a partir de 1974, con sus nuevas concepciones de la guerra coadyuvaron a romper el aislamiento político de los insurgentes.

En esta fase de recuperación y diversificación del movimiento insurgente se planteó por primera vez la posibilidad de la salida política negociada de la guerra por parte del M19, con ocasión de la toma de la embajada de la República Dominicana en febrero 27 de 1980, operación que les permitió tener como rehenes un elevado número de diplomáticos, entre los cuales estaban el embajador de los Estados Unidos y del Vaticano. La toma de la embajada tenía por objetivo denunciar ante el mundo la grave situación de violación de los derechos humanos y exigir la



lineración de los presos políticos. En el curso de las negociaciones que se dieron para liberar a los rehenes Jaime Bateman, comandante del comandante del M19, propuso al gobierno de Turbay Ayala resolver políticamente la guerra mediante un “diálogo nacional” entre sectores sociales, insurgentes y el gobierno que permitiera definir las reformas para la democratización de la sociedad. La negociación no fue posible porque para este gobierno el fin de la guerra pasaba por la entrega de los insurgentes al margen de cualquier proceso reformista.

### **Negociaciones de paz o el incierto camino hacia el reformismo político**

La primera experiencia de negociación política se produjo durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), quien de hecho acogió la iniciativa del M19 de buscar salidas políticas negociadas a la guerra. Para ello reconoció a los insurgentes como rebeldes, se comprometió con la negociación política y asumió que la existencia de las guerrillas obedecía a causas objetivas como la inequidad, la pobreza y la exclusión. Acorde con esta posición propuso un conjunto de reformas que configuraron lo que llamó la apertura democrática<sup>1</sup> y logró del Congreso la expedición de una amplia ley de amnistía.

En 1984 suscribió acuerdos de tregua armada con las FARC-EP, EPL, M19 y ADO, que fueron el punto de partida de la rica y prolongada experiencia de negociaciones políticas que se han adelantado con el objetivo de poner fin a la guerra interna.

Si el triunfo del FSLN en Nicaragua dio un nuevo aire a los movimientos guerrilleros en Centro América y Colombia, también recrudeció la Guerra Fría:

Ronald Reagan revivió la retórica dura de la Guerra Fría y asumió las relaciones exteriores con el Caribe y América Latina como si estuvieran esencialmente enmarcadas en términos de la confrontación Este–Oeste. Para el gobierno de Reagan las guerrillas insurgentes en Colombia, Nicaragua y El Salvador no eran expresión de la lucha de clases, la pobreza y la desigualdad sino la punta de lanza del intervencionismo soviético – cubano en el hemisferio occidental. [Adicionalmente] intensificó lo que se convertiría en la guerra contra las drogas durante varias décadas por venir. La muy controvertida erradicación por aspersión aérea de los cultivos ilícitos empezó muy temprano en la presidencia de Reagan... (Randall, 2017, pp. 25-26).

<sup>1</sup> El gobierno propuso a los partidos políticos legales un amplio espectro de reformas de los procesos electorales, de los organismos de fiscalización, de fortalecimiento de los poderes departamentales y municipales, elección popular de alcaldes entre otras reformas. Solamente logró la última de ellas.

---

Como he dicho, en esta década la guerrilla se encuentra en una fase de fortalecimiento militar y expansión territorial, que se va a extender hasta finales del siglo. También el narcotráfico extiende sus redes criminales y se fortalece, así como el paramilitarismo. “Documentos de inteligencia, obtenidos a través del National Security Archive mediante el recurso al Freedom of Information Panel, parecen indicar que ya desde el año de 1979 se estaban gestando nexos entre altos oficiales del ejército colombiano y los incipientes grupos paramilitares, particularmente en relación con la organización clandestina de derecha conocida como la American Anti – Communist Alliance” (Randall, 2017, p. 69). El fortalecimiento del narcotráfico, que establece relaciones perversas con los dos polos de la confrontación, así como el crecimiento y expansión del paramilitarismo y sus estrechas relaciones con las fuerzas militares y sectores del Estado van a incidir en el escalamiento de la guerra, en cambios en su naturaleza y en su progresiva degradación.

A pesar de que la iniciativa de buscar la solución política negociada fue del M19, las negociaciones de paz se concretaron primero con las FARC que, para entonces, en su Séptima Conferencia había definido una estrategia de construcción de ejército y adoptado el nombre de FARC Ejército del Pueblo (FARC-EP). El Acuerdo con las FARC, fue firmado en la Uribe, Meta, en marzo 28 de 1984. El M19 y el EPL compartieron acuerdo y lo suscribieron en Medellín, Corinto y el Hobo los días 23 y 24 de agosto de 1984. Con el ADO se firmó en Bogotá el 23 de agosto de 1984.

Elementos comunes de los acuerdos son: (1) cese del fuego unilateral por parte de los insurgentes y, una vez verificada su ejecución, el presidente ordenará a su vez a la fuerza pública la suspensión de acciones contras estos grupos; (2) el compromiso de los insurgentes de condenar el secuestro, la extorsión y el terrorismo, en el acuerdo con las FARC-EP. En el acuerdo con el M19 y el EPL se comprometen a “no retener ni constreñir a otros, para obtener provecho” y declaran además no compartir el terrorismo; (3) se crean comisiones de verificación acordes con las especificidades de cada uno de los acuerdos; (4) la comisión de verificación en el acuerdo con las FARC-EP, y la de negociación en el acuerdo con el M19 y el EPL, testimonian el compromiso del gobierno para avanzar en reformas orientadas a la modernización y fortalecimiento de la vida democrática del país. En el acuerdo con las FARC-EP este testimonio se desglosa en seis puntos que definen una ambiciosa plataforma reformista. Sus elementos son: (a) democratización de las instituciones políticas: reforma política, garantías a la oposición, elección popular de alcaldes, reforma electoral, acceso adecuado de los partidos a los medios de comunicación, eficacia de la justicia, control político de la actividad estatal, elevación de la moral pública; (b) reforma agraria; (c) fortalecimiento de las organizaciones comunales, sindicales, asociaciones cooperativas, de campesinos e indígenas; (d) incremento de la educación a todos los niveles y de la salud, vivienda y empleo; (e) para proteger los derechos de los ciudadanos y restablecer el orden público garantizar que “sólo existan fuerzas institucionales del Estado” y, (f) “promover, una vez restablecida la Paz, y tal como ocurrió en otras oportunidades, iniciativas para fortalecer las mejores condiciones de fraternidad democrática, que requiere perdón y olvido, y del mejor estar en lo económico, político y social de todo el pueblo colombiano.” (Acuerdo entre la Comisión de Paz y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), Uribe, Meta, marzo 28 de 1984)<sup>2</sup>.

Los elementos diferentes son: en el acuerdo con las FARC-EP, (1) se define un “período de prueba o espera” de un año para que los integrantes de las FARC-EP “puedan organizarse política, económica y socialmente, según su libre decisión” y el gobierno les otorgará “garantías y estímulos pertinentes”; (2) se establece que a este acuerdo se pueden acoger otros grupos alzados en armas.

En el acuerdo con el M19 y el EPL se conviene: (1) convocar “un Gran Diálogo Nacional, en el que participen con plena representatividad las diversas fuerzas del país. Ese gran debate político tendrá por temas centrales: la discusión y el desarrollo democrático de las reformas políticas, económicas y sociales que requiere y demanda el país en los campos constitucional, agrario, laboral, urbano, de justicia, educación, universidad, salud, servicios

<sup>2</sup> Acuerdo de cese del fuego y Diálogo Nacional entre la Comisión de Negociación y Diálogo, el Partido Comunista de Colombia (Marxista Leninista) y el EPL y el M19, agosto 23 y 24 de 1984, citado en Villarraga, Alvaro, compilador y editor, (2008) Tregua y cesa al fuego bilateral. FARC, EPL, M19 y ADO. Biblioteca de la paz 1982-1986, FUCUDE, Bogotá.

---

públicos y régimen de desarrollo económico”<sup>3</sup>; (2) apoyar las investigaciones sobre “personas desaparecidas y grupos armados no institucionales que ejecuten actos de terrorismo y genocidio”.

Las treguas armadas duraron poco. Durante su vigencia, tanto las fuerzas militares como los insurgentes las violaron. El M19 la dio por terminada, en junio de 1985, como resultado del permanente hostigamiento a sus campamentos por las fuerzas militares. Unos meses más tarde el vocero negociador del EPL, Oscar William Calvo, fue asesinado en Bogotá, lo que llevó a esta agrupación a dar por terminada la tregua. Con las FARC-EP se extendió hasta junio de 1987.

El análisis de los acuerdos pone de presente su contenido reformista que, aunque asumido por el gobierno, no logró materializarse. No contó con el apoyo necesario de las clases dominantes y de los partidos políticos tradicionales para tramitarlos en el Congreso. Es claro que tanto el gobierno como los insurgentes entendieron que sin las transformaciones estructurales requeridas para democratizar la sociedad no es posible construir la paz, lo que no significa que las reformas sean un prerrequisito del fin de la guerra.

Más allá del contenido de los acuerdos y de la agenda democratizadora enunciada, la apertura del ciclo de negociaciones de paz dejó marcado el sendero de las futuras negociaciones: los insurgentes son rebeldes que luchan por objetivos políticos, en consecuencia son interlocutores legítimos del Estado, con los cuales es posible adelantar negociaciones de paz, orientadas a crear las condiciones que permitan superar los factores que han servido de caldo de cultivo para el surgimiento de los grupos armados.

Estas negociaciones fracasaron. A ello contribuyó la ausencia de compromiso de la institucionalidad estatal con la política de paz del gobierno, en particular de las fuerzas militares que sistemáticamente la sabotearon, así como de los partidos tradicionales y de las clases dominantes. A su vez los grupos insurgentes se comprometieron con ella sin haber decidido salir de la guerra<sup>4</sup> e hicieron lo suyo: tratar de fortalecerse políticamente para continuar la lucha armada. El fin del proceso lo representa la toma del Palacio de Justicia por parte del M19 en noviembre de 1985 y la contratoma por parte de las FFMM y de Policía.

### **Hacia la paz por medio de la guerra**

La guerra continuó su espiral ascendente y creciente degradación, entendida ésta como la violación sostenida, sistemática, de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. La Unión Patriótica (UP), movimiento nacido de los acuerdos con las FARC-EP, estaba siendo exterminada a sangre y fuego por el contubernio de narcotraficantes, paramilitares y organismos de seguridad. En el movimiento insurgente se desarrollan tendencias unitarias que terminan en la conformación de la Coordinadora Guerrillera (CGSB) en 1987. Por su parte el narcotráfico, en ascenso también y en lucha contra la aplicación del tratado de extradición, recurrió al terrorismo en gran escala. Estos años fueron uno de los momentos más complejos de la historia reciente del país.

En medio de esta crítica situación y con un gobierno carente de política de paz negociada, de nuevo el M19, mediante el secuestro del dirigente conservador Alvaro Gómez Hurtado, presiona al gobierno para abrir espacios de negociación política y convoca y obtiene el respaldo de sectores de la sociedad en esa dirección. Finalmente, liberado Gómez Hurtado, el gobierno propone la Iniciativa para la Paz, orientada a lograr lo que el gobierno caracteriza como reconciliación, normalización y rehabilitación de los insurgentes. La CGSB la rechaza con el argumento de ser un itinerario para la rendición, pero el M19 la acepta siempre y cuando la negociación se convierta en “un itinerario hacia la democracia plena”, esto es, que la agenda gire en torno reformas democráticas definidas

---

3 Op. Cit.

4 “Hicimos de la paz una táctica en el marco de una estrategia de guerra” declaró el entonces comandante del M19, Carlos Pizarro, al autor de este artículo en entrevista realizada en 1989 en el campamento de Santo Domingo, Cauca. Archivo personal.



con participación de la sociedad. El gobierno acoge la propuesta del M19 y el 10 de enero de 1989 se conviene que los insurgentes se concentrarán en campamentos rodeados por una zona desmilitarizada y se convocará a Mesas de Análisis y Concertación en las que, con participación de diversos sectores sociales y fuerzas políticas, serán elaboradas en un plazo determinado las propuestas de democratización que definan el contenido del acuerdo de paz que conduzca al M19 a la salida de la Guerra. Como dice el “Pacto Político por la Paz y la Democracia”<sup>5</sup>:

En las mesas de análisis y concertación – tres en total- participaron representantes autorizados del Gobierno nacional, el Partido Liberal Colombiano, el Partido Social Conservador, el Movimiento 19 de Abril y de sectores y fuerzas representativas de la sociedad tales como universidades públicas y privadas, asociaciones regionales de profesionales, sindicatos, asociaciones campesinas, indígenas, militares en retiro, fuerzas políticas sin representación parlamentaria y gremios de la producción. [...] Los aportes propuestos de todos estos sectores, canalizados mediante un procedimiento de diálogo democrático, constituyen hoy la base del presente acuerdo. [...] El Gobierno nacional se comprometió a presentar a consideración del Congreso de la República los proyectos respectivos y a proceder a disponer lo necesario para la ejecución de medidas y programas concretos, siempre y cuando, unos y otros fueran el resultado de consenso de los miembros activos y de pleno derecho de la Mesa de Trabajo<sup>6</sup>.

Las tres mesas se ocuparon de asuntos constitucionales y electorales, aspectos socio económicos y asuntos de convivencia pacífica y orden público. La de asuntos constitucionales acordó reformas constitucionales para la creación de la Circunscripción Nacional Especial de Paz, el reconocimiento del partido político emergente del movimiento armado, el establecimiento gradual del voto obligatorio y “la iniciativa del presidente de la República sobre el derecho a la paz, los derechos humanos y el establecimiento de la circunscripción nacional para minorías políticas”<sup>7</sup>.

En relación con la Circunscripción Nacional especial de Paz se estableció que:

(1) Sólo tendrá vigencia para las elecciones que correspondan al Senado y Cámara para el período constitucional 1.990-1.994. (2) Tendrá como finalidad abrir un espacio político a todos los grupos alzados en armas que se

<sup>5</sup> Pacto Político por la Paz y la Democracia (Gobierno, M19, Partido Liberal, Cámaras Legislativas, Iglesia Católica), noviembre 2 de 1989, archivo personal.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

---

incorporen a la vida civil, en acuerdo con el Gobierno nacional. (3) Se entiende que la lista de aspirantes será de cobertura nacional cuando por ella se presente votación en por lo menos seis circunscripciones electorales. (4) Tendrán derecho a figurar en las listas de aspirantes a Senadores y representantes por esta circunscripción, los ciudadanos debidamente inscritos como afiliados al partido político que surja como resultado del proceso de incorporación plena a la vida institucional del grupo alzado en armas, en los términos de la política de paz gubernamental. La inscripción de las listas se realizará conforme a lo previsto en el artículo 93 del Código Electoral Colombiano y la fecha límite para presentar e inscribir dichas listas será la misma que rige para las demás listas de aspirantes al Senado y la Cámara, esto es, el 6 de febrero de 1.990<sup>8</sup>.

La Mesa de Aspectos Socio–Económicos propuso introducir la planeación participativa; política de ingresos y salarios orientadas a controlar los monopolios y mejorar el ingreso de los trabajadores, formalizar el empleo; políticas laborales; reforma agraria; políticas de seguridad alimentaria, salud y vivienda.

Particular importancia se dio a la cuestión de los recursos naturales para lo cual se propuso elevar “a norma constitucional la compatibilidad del desarrollo económico sostenible con la protección del medio ambiente y, al respecto, se elaborará un proyecto de acto legislativo en los próximos seis (6) meses.”

Igualmente se definió la creación de una Fondo Nacional para la Paz

con el objeto de adelantar acciones y programas específicos en aquellas áreas en las que los grupos que se reincorporen a la vida civil hayan tenido presencia y logrado influencia dentro de la población en el período previo al inicio del presente proceso de paz. Una vez constituido el partido político que surja del movimiento alzado en armas incorporado a la movilización política dentro de los términos del presente acuerdo, tendrá derecho a ser miembro de los Consejos Municipales de Rehabilitación en aquellas localidades donde la aplicación del Fondo Nacional para la Paz coincida con el funcionamiento del Plan Nacional de Rehabilitación. La selección de las áreas, el diseño y la aprobación de programas de inversión estarán a cargo del Consejo de Normalización contemplado en el plan de dejación de las armas e incorporación a la vida civil, previa evaluación de las necesidades y con la participación de la comunidad<sup>9</sup>.

Como se señala en el Pacto Político,

“El proceso iniciado el 10 de enero de 1989 ha culminado satisfactoriamente en los objetivos propuestos, esto es, el itinerario hacia la democracia plena y la reincorporación del M.19 a la vida civil y política del país. La concreción de este acuerdo político por la paz y la democracia tiene un enorme significado, por sus logros y sus implicaciones para el futuro de la democracia colombiana, cuyo valor se acrecienta ante las difíciles circunstancias que vive el país. Este acuerdo evidencia, además, que sólo una voluntad cierta de reconciliación permite adelantar de manera firme y generosa los compromisos que conduzcan a la paz, y señala también que sólo mediante la participación responsable de las fuerzas vivas de la nación y de los partidos políticos, puede lograrse el contexto necesario para consolidar la convivencia. Los compromisos adquiridos responden a demandas ciertas de muchos sectores sociales y a la necesidad innegable de ampliar la democracia y avanzar en el campo de la justicia social. Lo consignado en este acuerdo conviene a la nación, y corresponde a los principios de una democracia sólida y participativa, en la cual los colombianos podamos asegurar un porvenir en paz con libertad”<sup>10</sup>.

---

8 Ibid.

9 Ibid.

10 Ibid.

---

Los contenidos constitucionales de este Pacto Político se sometieron a consideración del Congreso por parte del gobierno nacional y fueron incorporados al proyecto de Acto Legislativo en curso para su pronta aprobación. Las mayorías congresionales adicionaron a dicho proyecto un artículo que prohibía la extradición de colombianos. Ante la insistencia de los congresistas de aprobar el proyecto con esta adición el gobierno retiró el proyecto y se hundió el laborioso Pacto Político resultado de ocho meses de negociación con participación de la sociedad. El M19, en su última Conferencia como grupo armado, convocada para definir su posición en esta situación, acordó continuar adelante, hacer dejación de armas y convertirse en movimiento político legal a pesar del incumplimiento por parte del Congreso y las clases dominantes representadas en las bancadas parlamentarias.

Fue esta la primera negociación exitosa que condujo a la salida de la guerra de la primera organización insurgente y su conversión en partido político legal, la Alianza Democrática M-19 (ADM19). La agenda negociada que sirvió de fundamento al frustrado Pacto Político era un paso adelante significativo en la dirección de democratización integral de la sociedad como base de la construcción de paz. El modelo de negociación adoptado puso de presente la importancia de negociar con cese del fuego bilateral verificable, la viabilidad de la participación de la sociedad en la elaboración de la agenda y de sus contenidos democratizadores, la necesidad de reformar el modelo de desarrollo para hacerlo compatible con el medio ambiente y la urgencia de adelantar programas regionales que permitan reparación integral de los sujetos colectivos con participación de los excombatientes, como estaba previsto a través del Fondo Nacional para la Paz. Y también puso en evidencia la resistencia de las élites a apoyar procesos reformistas que, a su juicio, limiten o afecten sus privilegios. Este poder de las élites fue capaz de neutralizar los compromisos del gobierno y puso de presente, una vez más en nuestra historia, la naturaleza privatizada del Estado, en el sentido de un Estado al servicio de los intereses de las élites. También reveló los alcances del narcoparamilitarismo, la fortaleza y magnitud de las redes de poder con sectores de la sociedad y el Estado. Víctima de estas redes cayeron tres candidatos presidenciales: Luis Carlos Galán (agosto de 1989), Bernardo Jaramillo (marzo de 1990) y Carlos Pizarro (abril de 1990).

Frustrada la reforma constitucional que se esperaba sacar adelante con el pacto de paz, y en medio de una profunda crisis de legitimidad del Estado, cobró fuerza el movimiento ciudadano por la convocatoria de la Asamblea Constituyente. En la elección presidencial de mayo de 1990 más de cinco millones de votos respaldaron la convocatoria la Asamblea Constituyente. En las votaciones por la integración de la Constituyente, diciembre de 1990, la lista de la ADM19 fue la más votada y, con ese resultado, su bancada estuvo compuesta por 19 constituyentes de 74. Sus aportes en la concepción de la Constitución Política de 1991 legitimaron por sí solos, a posteriori, los beneficios del proceso de negociación que lo condujo a pasar de las armas a la política.

En medio del proceso constituyente tres grupos insurgentes optaron por la negociación política, se apartaron de la CGSB y suscribieron acuerdos de paz con el gobierno del presidente Gaviria: el EPL el 26 de febrero de 1991; el PRT el 25 de enero de 1991, y el MAQL el 27 de mayo de 1991. Los acuerdos se ajustaron al modelo aplicado en las negociaciones con el M19. Lo específico de estas negociaciones fue garantizar la participación en la Constituyente. Con base en las facultades presidenciales se convino que tendrían representación con derecho a voz, pero no a voto. En el acuerdo del EPL se destaca la creación de una Comisión de Superación de la Violencia y el reconocimiento de las víctimas y de su derecho a participar en las actividades programadas por la Comisión. Igualmente es relevante la decisión de adelantar planes regionales en beneficio de las comunidades en las zonas de presencia histórica del EPL. Con el PRT se conviene desarrollar un Plan de Reconciliación en la Paz orientado a facilitar el reencuentro de los excombatientes con la población, la creación de una oficina de derechos humanos y la posibilidad de crear la Policía Indígena. Con el MAQL se adopta un detallado plan de reinserción que contempla el fortalecimiento de programas de educación en las comunidades con respeto a su cultura y programas para el desarrollo de obras regionales. En todos se establecieron las condiciones de garantías jurídicas y políticas para los excombatientes y las organizaciones emergentes.



El ciclo de negociaciones de paz bajo este modelo se cierra en 1994 con la CRS, grupo disidente del ELN. El derrumbe del llamado campo socialista entre 1989-1991 que puso fin a la Guerra Fría y la caída del sandinismo en Nicaragua favorecieron la negociación política, a pesar del fortalecimiento militar de las guerrillas y de los atisbos de unidad que se dieron con la creación de la CGSB<sup>11</sup>. Las negociaciones ocurridas entre 1989 y 1994 dejaron reducida la CGSB a las FARC-EP, el ELN y la disidencia del EPL. Por supuesto la guerra lejos de terminar, continuó con su dinámica de escalamiento y degradación. El fortalecimiento del narcotráfico y del paramilitarismo y las políticas contrainsurgentes del Estado contribuyeron a su degradación. Las FARC-EP se fortalecieron de manera acelerada en los años noventa y extendieron su presencia a buena parte de los territorios de los que salieron las guerrillas que negociaron la paz. Para fines de los noventa estaban presentes en gran parte del territorio nacional. Su fortaleza militar y presencia territorial contrasta con la erosión de su legitimidad provocada por sus formas de acción y fuentes de financiamiento basadas en el secuestro, la extorsión y la apropiación de excedentes del narcotráfico.

Estas negociaciones dejaron lecciones importantes, pero probablemente la más significativa fue la de la pérdida de vigencia de la guerra como instrumento para la conquista del poder con el objeto de transformar la sociedad. Revelaron que una condición de posibilidad de éxito de los procesos de paz tiene que ver, en lo que a los insurgentes se refiere, con la decisión de abandonar el camino de las armas para alcanzar sus objetivos políticos; y en lo que respecta al establecimiento, la importancia de comprometer a la institucionalidad estatal, en particular a las FFMM, con la política de paz negociada.

No sobra reiterar que demostraron que el tránsito de las armas a la política es acertado y produce réditos políticos, como los que obtuvo la ADM<sup>19</sup>. Un diseño adecuado de la negociación favorece su buen desarrollo: agendas definidas, reglas del juego claras, cese del fuego y las hostilidades y participación ciudadana para acordar las reformas democráticas posibles configuran un círculo virtuoso. También se reveló con toda crudeza el carácter

11 La guerrilla colombiana nació y creció dividida como hemos analizado. En los setenta y ochenta experimentó una notable diversificación. El variopinto universo guerrillero estaba constituido en los ochenta por las FARC-EP, el ELN, el EPL, el M19, el ADO, el PRT, el MIR-PL, el MAQL y el Grupo Ricardo Franco. Cuando las FARC-EP, M19, EPL y ADO suscribieron la tregua con el gobierno, en 1984, se formó la Trilateral constituida por la alianza entre el ELN, el MIR-PL y el PRT. En esta dinámica el ELN y el MIR-PL se fusionan y resultado de ella es la Unión Camilista Ejército de Liberación Nacional (UCELN). La Trilateral sirvió de base para la creación de la Coordinadora Nacional Guerrillera – CNG- de la que formaron parte el M19 y el EPL una vez rompieron la tregua con el gobierno en 1986, el MAQL y el Grupo Ricardo Franco. La CNG se convirtió en Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar –CGSB- con el ingreso de las FARC-EP y la salida del Grupo Ricardo Franco. Las decisiones adoptadas por el M19, EPL, PRT y MAQL de negociar su salida de la guerra dejaron reducida la CGSB a las FARC-EP y la UCELN y a una pequeña disidencia del EPL.

---

perturbador del narcotráfico y el paramilitarismo y los cimientos del poder que en colusión con sectores del Estado y de las élites civiles se extendía por los intersticios de la sociedad, tanto en el sector público como en el privado.

### **Cuando la lógica de la guerra prima sobre la de la negociación de paz**

En medio del proceso constituyente la CGSB presionó la apertura de negociaciones. Estas se abrieron en Caracas, primero, y, posteriormente, en Tlaxcala, pero no prosperaron. En los esfuerzos por definir una agenda las partes convinieron ocuparse de los Derechos Humanos, del paramilitarismo, del Estado y de la democracia, de la democratización de la política económica y social, de la cuestión de la soberanía nacional y, en particular, de la explotación de los recursos naturales. Reconocieron la necesidad de crear condiciones para el ejercicio de la política sin el recurso a las armas y se planteó la posibilidad de avanzar al cese del fuego y de las hostilidades<sup>12</sup>.

En el fracaso de estas negociaciones incidieron la creciente degradación de la guerra, el adelantarlas inmediatamente después de los exitosos procesos de paz con las otras guerrillas, el derrumbe del llamado campo socialista y el cambio constitucional que a juicio del gobierno deslegitimó la lucha guerrillera, como quiera que la Constitución del 91 incorporó parte de las reivindicaciones históricas de la insurgencia. A estas condiciones desfavorables se le sumaron las derivadas de las contradicciones entre los grupos integrantes de la CGSB. Fue la primera experiencia de una negociación conjunta y en ella afloraron las contradicciones entre los insurgentes.

Como en los otros casos, las negociaciones se iniciaron por presión de la insurgencia, en este caso de la CGSB. La Mesa se instaló inicialmente en Caracas, pero a raíz de la crisis política que afectó al gobierno de Carlos Andrés Pérez y del “caracazo” se trasladó a Tlaxcala, México, en donde finalmente fueron congeladas por mutuo acuerdo a raíz de la muerte en cautiverio del exministro Argelino Durán Quintero quien había sido secuestrado por la disidencia del EPL. La CGSB acompañó las negociaciones con una ofensiva contra la infraestructura energética del país en una clara demostración de fuerza.

El fracaso de esta tentativa dio paso a la declaratoria del gobierno de “guerra integral” contra las guerrillas y el narcotráfico, y al anuncio optimista del fin del conflicto en cuestión de meses por la vía militar. El gobierno se equivocó al considerar que el derrumbe del llamado campo socialista y la adopción de la nueva Constitución con sus contenidos democratizadores marcaba el comienzo del fin, en el corto plazo, de la guerra insurgente. Se subvaloró el arraigo local, la capacidad de respuesta de las guerrillas a políticas que afectaron a los campesinos, como la anti-narcóticos, y la importancia que para la economía política de la guerra y su sostenibilidad tuvieron los excedentes de la economía del narcotráfico, a pesar de la erosión de la legitimidad de las guerrillas.

La “guerra integral” declarada por el gobierno de Gaviria (1990-1994) fracasó, las guerrillas, especialmente las FARC-EP, continuaron creciendo y la crisis de legitimidad del gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) por la penetración de dineros del narcotráfico en su campaña para la presidencia dejó en el aire su propuesta de “diálogo útil” y alteró el contexto interno e internacional en que se desenvolvió la guerra. Para muchos analistas, especialmente centros de pensamiento asesores del Pentágono, se estaba, de un lado, frente a una alianza entre narcotráfico y guerrilla, una “narcoguerrilla” con la fortaleza militar necesaria para derrotar a las fuerzas estatales de continuar la dinámica de la guerra tal como iba. Y, del otro lado, alianza entre el gobierno y el narcotráfico, que hizo del Estado colombiano un “narcoestado”, una “narcodemocracia” que anticipaba un posible Estado colapsado. Tales las condiciones en las que se dio una nueva tentativa de negociaciones de paz al final del siglo XX.

En medio del escalamiento y degradación de la guerra se desarrolló a fines del siglo un vigoroso movimiento social por la paz que buscó acercar a las partes para la negociación política y, en tanto ello se lograba, concretar acuerdos humanitarios para aliviar la situación de la población civil crecientemente afectada por la dinámica del conflicto (gráfica 1).

---

12 Declaración del Gobierno y la CGSB, primera ronda de conversaciones, Caracas, junio 6 de 1961, citada en Villarraga, Alvaro (2009) Acuerdos con el EPL, PRT, MAQL y CRS. Diálogos con la CGSB. Biblioteca de la Paz 1990-1994, FUCUDE, Bogotá

**Gráfica 1. Afectación de la población civil por modalidades de violencia**

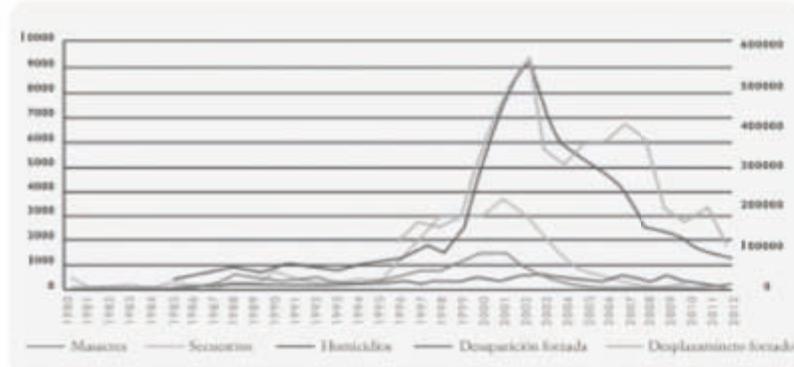
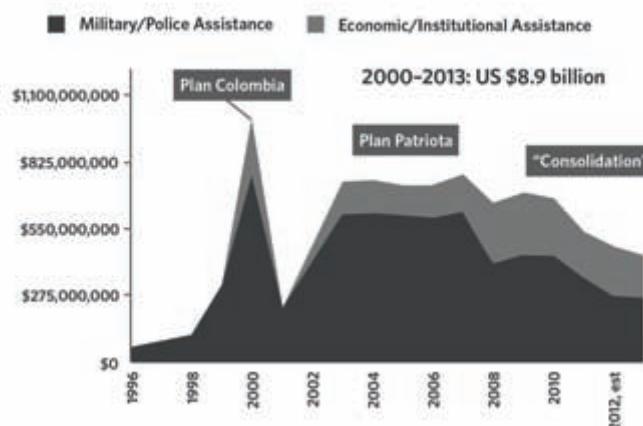


Figura 8. Evolución de las principales modalidades de violencia del conflicto armado en Colombia por número de víctimas, 1980-2012. Fuente: GMH.

Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica (2013), *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra ay dignidad*. Bogotá.

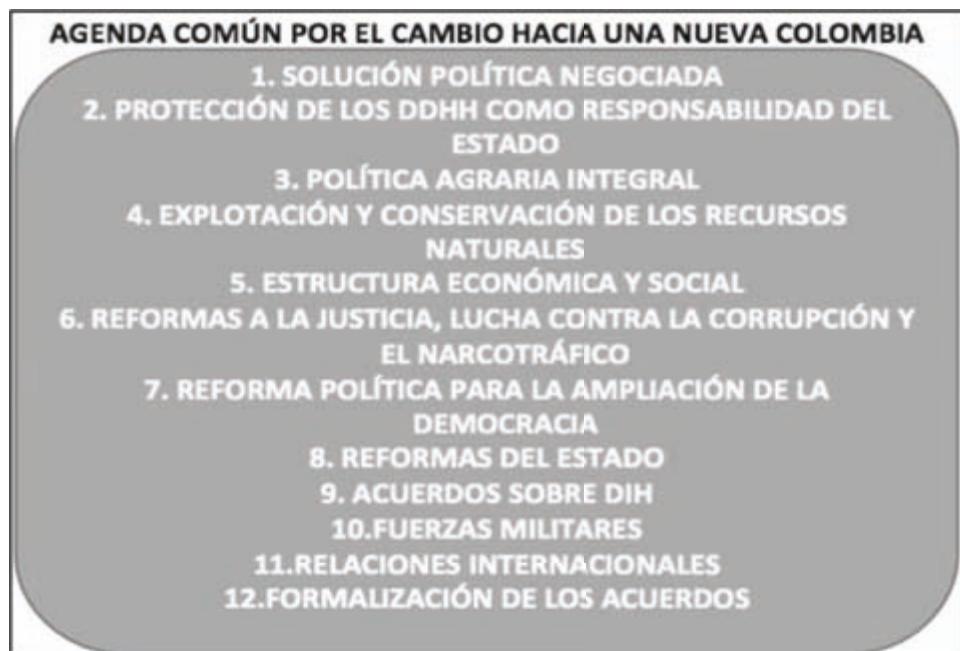
Este movimiento social por la paz tuvo, en el Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad a finales del siglo una de sus más incidentes expresiones. Cerca de diez millones de personas votaron por los acuerdos humanitarios. El gobierno de Andrés Pastrana (1998–2002) invocó el Mandato por la Paz, la Vida y la Libertad como mandato ciudadano para buscar el fin de la guerra mediante la negociación política. Pero también incidió la presión de los “tanques de pensamiento” de Washington que calificaban a Colombia como país problema y amenaza para la democracia en la región ante el riesgo de la derrota de las fuerzas militares por la “narco- guerrilla”. De allí que la propuesta de negociación política fuera acompañada de una estrategia de fortalecimiento de las fuerzas militares. Al tiempo que se abrieron las negociaciones con cese del fuego bilateral delimitado territorialmente (zona de distensión), se intensificó la guerra y se avanzó en el importante plan de reestructuración de las FFMM con los recursos del Plan Colombia, la más ambiciosa estrategia de intervención estadounidense en el continente desde el fin de las guerras insurgentes en centro América (Zuluaga, 2016) (gráfica 2). Así las cosas, se internacionalizaron el conflicto y la búsqueda de la paz (IEPRI, 2001). La combinación de hacer la guerra y hablar de paz, rindió frutos a favor de la solución militar de la guerra y en contra de la negociación política y permitió inclinar de manera inequívoca la relación de fuerzas en el campo de batalla a favor del Estado.

**Gráfica 2. Ayuda de Estados Unidos a Colombia**



Fuente: Isacson, Adam (2912). “Consolidating “consolidation”. Wola, Washington.

La zona de distensión comprendió cinco municipios con presencia significativa de las FARC-EP, ubicados en el sur del país. Esta zona se convino sin que las partes definieran las normas que regularían la presencia de los insurgentes armados, que deberían coexistir con las autoridades civiles que no tendrían el respaldo de la fuerza pública ya que ésta sería retirada. Tampoco se definieron, al menos en textos escritos conocidos, las reglas del juego para el desarrollo de las negociaciones. Una vez instalada la Mesa de negociación, los primeros meses se destinaron a definir la que terminó siendo la Agenda Común por el Cambio hacia una Nueva Colombia (Ver recuadro), un amplio catálogo de temas que comprende aspectos de reformas políticas, aspectos relativos a los derechos humanos, relaciones internacionales, narcotráfico, paramilitarismo y políticas públicas de diversa índole. Lo que podemos llamar una agenda maximalista. Se creó además el Grupo de Países Amigos como expresión de la presencia de la comunidad internacional, del que formaron parte diez gobiernos americanos y europeos.



Las conversaciones se extendieron por tres años en medio de numerosas crisis, en cuya superación jugó un papel relevante el Grupo de Países Amigos. Sin embargo, no se logró avanzar más allá de acuerdos parciales sobre algunos de los mecanismos de funcionamiento de la mesa, aspectos procedimentales sobre el manejo de la zona de distensión y la definición de las audiencias como mecanismo de participación de la sociedad. Una parte importante de las conversaciones fue copada por un punto adicional a la Agenda Común: el relativo al llamado canje de prisioneros –policías y militares en poder de las FARC-EP por guerrilleros detenidos-.

En medio del escalamiento de la confrontación, el rechazo creciente de sectores de la población, la aguda crisis de derechos humanos y humanitaria, la nueva situación internacional generada por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la cruzada mundial contra el terrorismo desarrollada por el gobierno de George W. Bush, se rompieron las negociaciones de paz el 20 de febrero de 2002. El fracaso de este modelo tuvo altos costos políticos para la solución negociada, como quiera que alimentó la propuesta de buscarle una salida militar a la confrontación armada, la cual fue intentada por el gobierno de Alvaro Uribe Vélez (2002-2010) mediante la aplicación de la Política de Seguridad Democrática.

En el fracaso incidieron los abusos de las guerrilla que pretendió sacar todas las ventajas posibles de las debilidades del esquema negociador propuesto por el gobierno sin parar mientes en el rechazo creciente de la población a las tomas de poblados, secuestros, atentados terroristas mientras se adelantaban las negociaciones, así como los errores

---

del gobierno que improvisó, desconoció experiencias anteriores, manejó incoherentemente las conversaciones de paz y el fortalecimiento militar del Estado.

Esta negociación reveló con toda la fuerza la capacidad del paramilitarismo para interferir las negociaciones. Las recién organizadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), nombre que adoptó la asociación de grupos paramilitares bajo el liderazgo de los hermanos Castaño, y su agresiva política de expansión territorial, se convirtieron en un factor de permanente discordia y provocó momentos de crisis ante la reiterada exigencia de las FARC-EP al gobierno para que controlara el fenómeno paramilitar. Una perversa simbiosis entre paramilitares, sectores de las fuerzas militares y de policía y sectores de élites políticas y económicas, regionales y nacionales, potenciaron el paramilitarismo como un fenómeno multidimensional –redes de poder económicas, políticas, militares- utilizado como estrategia contrainsurgente e instrumento para consolidar “autoritarismos subnacionales” según la conocida expresión de Gibson. Simbiosis que respondió también a la estrategia de quienes vieron en el proceso de paz una amenaza potencial a sus intereses económicos y políticos. Las AUC se dotaron de un discurso contrainsurgente para ganar legitimidad y enmascarar su condición de ejércitos privados al servicio de intereses particulares y asociados al narcotráfico y, amparados en ese discurso, demandaron del gobierno reconocimiento como fuerza contrainsurgente y sentaron así las bases para una posterior negociación. En la segunda mitad de los años noventa extendieron su presencia por gran parte del territorio nacional mediante el recurso al terror; no es azaroso que el paramilitarismo sea especialmente fuerte en zonas de latifundio tradicional, como en los departamentos de la costa norte y los llanos orientales.

Lo ocurrido en este modelo de negociación con las FARC-EP es una enseñanza de lo que no se puede hacer en un proceso de esta naturaleza. Enumero algunas de las lecciones negativas más relevantes: convertir la política de paz en botín electoral; sentarse a la mesa sin convenir con claridad y consignando en un documento los objetivos, procedimientos y reglas del juego de la negociación; entregar una zona de distensión sin previa reglamentación, en donde se defina con precisión el manejo de la misma; acordar una agenda de una amplitud tal que la hace innegociable; desperdiciar un amplio apoyo y compromiso de la comunidad internacional sin definir con claridad el papel que le corresponde jugar; desgastar al Presidente en discusiones y gestiones que deben adelantar los negociadores que representan al gobierno y anunciar decisiones en situaciones de crisis que inmediatamente se modifican. Y, por supuesto, las dificultades de adelantar conversaciones de paz en medio de la guerra, particularmente cuando existe un factor tan perturbador como el paramilitarismo y la confrontación está degradada. Lecciones positivas son el compromiso de la comunidad internacional, el papel que puede jugar en momentos críticos de la negociación y la importancia del apoyo ciudadano.

La agenda maximalista adoptada pone de relieve el objetivo reformista democratizador de la negociación de haber culminado exitosamente el proceso. Vista en perspectiva, coincide temáticamente con lo ganado en las Mesas de Análisis y Concertación en las negociaciones con el M19 en 1989-1990 y retoma elementos de la agenda acordada con la CGSB en las fallidas negociaciones de Caracas y Tlaxcala.

El balance político militar es claro: se debilitó ante la sociedad la opción de la solución política negociada y se fortalecieron entre tanto las fuerzas militares, así como el apoyo de amplios sectores sociales a la búsqueda de una solución militar a la guerra interna. En síntesis, fueron años para ¡hablar de paz y hacer la guerra!

### **De vuelta a la participación de la sociedad: los diálogos con el ELN**

El gobierno de Pastrana priorizó las negociaciones con las FARC-EP y subvaloró las posibilidades de una negociación con el ELN, a pesar de los avances que se habían dado con este grupo al final del gobierno de Samper: el Preacuerdo de Viana y el Acuerdo de Maguncia. Desde 1996 y con ocasión de la crisis política del gobierno de Samper el ELN lanzó la propuesta de la Convención Nacional como mecanismo para buscarle alternativas a la

---

crisis con participación de la sociedad civil. (Vargas, 2006, p. 275) Más tarde, a fines de 1997, suscribió con el gobierno el conocido como Pre-acuerdo de Viana, declaración de voluntad política de negociación y compromisos humanitarios alcanzados con el acompañamiento del gobierno español y la Comisión de Conciliación Nacional creada por la Conferencia Episcopal. El Pre-acuerdo fue dejado de lado por el ELN cuando su contenido fue divulgado por un diario español en medio de la campaña para elegir presidente.

Pero ahí no cesaron los acercamientos. El gobierno de Samper logró la expedición de la Ley 434 de 1998 que creó el Consejo Nacional de Paz (CNP), en virtud de la cual se declara el carácter de política de Estado y no de gobierno de la política de paz y su naturaleza participativa. El ELN promovió ese mismo año una reunión con los integrantes del CNP por parte de la sociedad civil, la cual se llevó a cabo en Mainz, Alemania, y produjo como resultado el conocido como Acuerdo de Maguncia que declaraba iniciado el proceso de paz y concretaba compromisos humanitarios como la regulación del secuestro. Este encuentro contó con el apoyo de la Conferencia Episcopal Alemana. Ninguno de estos antecedentes motivó al gobierno de Pastrana para iniciar negociaciones con el ELN, en una clara subvaloración de estas posibilidades. Ello permite entender algunas de las inaceptables demostraciones de fuerza a las que recurrió este grupo para forzar la negociación: el secuestro del Fokker de Avianca, el de cerca de centenar y medio de feligreses en la iglesia La María y de dos decenas de personas en el kilómetro 18 de la carretera al mar, ambos en Cali. Voluntad de negociación y actos de fuerza condujeron finalmente al establecimiento de conversaciones intermitentes, con amplia participación de sectores de la sociedad civil y sólido acompañamiento internacional, en escenarios internacionales: Ginebra, Caracas, La Habana.

Con el ELN se experimentaron las facilitaciones nacionales e internacionales. Por iniciativa de un grupo de ciudadanos se creó la Comisión Facilitadora Civil (CFC), grupo plural ideológica, social y políticamente, que jugó un papel destacado en todas estas aproximaciones entre las partes, así como el Grupo de Países Amigos (GPA) que acompañó sin vacilaciones la búsqueda de la negociación política. Al igual que con las FARC-EP la cuestión paramilitar fue un factor gravemente perturbador de las posibilidades de negociación. La crisis del proceso con las FARC-EP en febrero de 2002 condujo a la suspensión de las conversaciones con el ELN, a pesar de haberse acordado en La Habana, a comienzos de ese año, una agenda de transición para facilitar la continuación de los diálogos con el nuevo gobierno.

Iniciado el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se retomaron los diálogos en La Habana, pero meses después fueron suspendidos por decisión unilateral de la guerrilla. Posteriormente se restablecieron con la mediación del gobierno mexicano que nombró un embajador ad hoc al efecto. Esta mediación no logró llevar a las partes a la mesa de negociación. De nuevo la iniciativa ciudadana, esta vez mediante el establecimiento de lo que se llamó Casa de Paz, propició las conversaciones, las cuales condujeron al Diálogo Formal Exploratorio que se adelantó durante meses en La Habana y Caracas. Estas avanzaron hasta la propuesta de un Acuerdo Base que se congeló por parte del ELN ante las exigencias del gobierno para proceder a identificar a todos los integrantes de la guerrilla y las vacilaciones de su comandancia que no estaba decidida salir de la guerra.

Las conversaciones con el ELN enseñaron que no es conveniente subvalorar a un grupo en función de su capacidad de fuego y que las conversaciones no pueden estar sujetas a los vaivenes de otros procesos de negociación. Fueron un aprendizaje en torno a la importancia de las comisiones facilitadoras civiles y de la conveniencia de contar con el apoyo regulado de la comunidad internacional, así como sobre la posibilidad de lograr acuerdos humanitarios de aplicación inmediata. La agenda reiteradamente propuesta por el ELN incluyó la posibilidad de un espacio institucionalizado de participación ciudadana llamado por ellos Convención Nacional, punto de encuentro de la insurgencia y el Estado con la sociedad para definir las reformas democratizadoras. Participación de la sociedad y reformas democráticas orientadas a superar lo que consideran factores generadores del conflicto son elementos indispensables para considerar en una negociación política con el ELN (Zuluaga, 2015 b). Finalmente, enseñó que, en condiciones como la colombiana, con fuerte presencia paramilitar y grave degradación de la guerra, es muy difícil sostener las conversaciones sin ceses del fuego.



### **El reformismo democratizador: ¿utopía o posibilidad?**

En todos los casos, como lo ha ilustrado este trabajo, uno de los ejes de las agendas son las propuestas de reformas orientadas a construir, profundizar, ampliar la democracia en sus dimensiones política, social, económica. Y los gobiernos se han comprometido con esas agendas. Unos y otros han reconocido las falencias de nuestra democracia y la urgencia de superarlas. Conscientes o no de sus implicaciones, la perspectiva histórica de las agendas de negociación revela con crudeza los rasgos del proceso de formación del estado colombiano, la forma como ha avanzado en los territorios y las características de la institucionalidad desarrollada (González, 2014). Allí se encuentran delimitados los contenidos de la construcción del Estado y la democracia. Las agendas de alguna manera las han señalado. Pero más allá de ellas, revelan cómo las élites civiles que han detentado el poder desde siempre han colocado este Estado al servicio de sus intereses y hoy algunas de ellas se resisten a ceder en esos campos. Como señala Daniel Pécaut, han tratado de imponer una representación de lo social como unidad que niega el conflicto inherente a las sociedades y a su desenvolvimiento democrático, por lo que la violencia ha estado presente en la construcción del orden como dos caras de la moneda (Pécaut, 2001). Hasta ahora estas condiciones han cerrado el paso mediante la “combinación de todas las formas de lucha” a las posibilidades de un reformismo democratizador. La pregunta que surge es obvia: ¿bajo qué condiciones será posible modificar esa situación?

### **Aprender del pasado, soñar con el futuro**

El 4 de septiembre de 2012 el presidente Santos declaró: “Hace unos días confirmé que habíamos avanzado en unas reuniones exploratorias en el exterior con representantes de las FARC. Dije que un proceso para terminar el conflicto en mi gobierno sólo sería posible si éste sigue tres principios: aprender de los errores y aciertos del pasado para no crear falsas expectativas; lograr efectivamente el fin del conflicto –no su prolongación- y no ceder un solo milímetro del territorio nacional. Hoy les quiero anunciar que esas reuniones exploratorias han culminado con la firma de un acuerdo marco entre el Gobierno Nacional y las FARC...”<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Alocución del presidente de la República, Juan Manuel Santos, disponible en: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Septiembre/Paginas/20120904\\_01.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Septiembre/Paginas/20120904_01.aspx), consultado en mayo 18 de 2014.

---

El diseño del nuevo modelo reveló claros aprendizajes respecto de algunas de las lecciones que dejaron las pasadas experiencias de negociación. Se destaca en este orden de ideas la discreción con la que se adelantaron los acercamientos a lo largo de un año; la concreción, de los contenidos de la agenda; la definición de las reglas del juego y los compromisos de la comunidad internacional con países garantes y acompañantes, y la redacción del “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. La discreción con la que se trabajó permitió a las partes escapar a las inevitables presiones políticas que se generan en una discusión pública de estos temas.

En medio de las dificultades el Acuerdo Final suscrito en su versión revisada en noviembre de 2016 evidenció el acierto en el diseño y en la conducción de las negociaciones. Probablemente los aspectos de más largo alcance contenidos en el Acuerdo Final son los puntos relativos a la reforma rural integral y a la participación política. De alguna manera retoman lo que durante tres décadas se ha propuesto en las negociaciones, y avanzan sobre las bases democratizadoras consagradas en la Constitución Política en 1991 que buscó fortalecer la democracia de participación. Pero, en rigor, una parte apreciable de lo acordado en relación con la reforma rural integral ya había sido planteado en la política agraria modernizadora propuesta por el presidente Alfonso López Pumarejo en 1934 como parte del programa de la “Revolución Marcha”, que fuera frenado por la derecha liberal-conservadora que le impuso “la pausa”; otros fueron consagrados en las políticas reformistas agrarias de la Ley 135 de 1961 y promovidas durante el gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970), y otros se encuentran en la Ley 160 de 1994, de Reforma Agraria. Pero no han sido aplicados por la fuerza que aún tienen sectores retardatarios que se resisten a una modernización liberal que implique democratización del sector rural sin afectar la estructura de la propiedad rural. Y lo mismo puede decirse de algunos de los contenidos de lo acordado en materia de participación política: están en la Constitución, pero sectores de las élites se resisten a abrir los espacios por los que puedan expresarse aquellos que siempre han estado excluidos del ejercicio del sector político. Desde luego, hay que señalar que en lo acordado hay logros significativos, aspectos nuevos que, de aplicarse, colocarían al país en una senda de reformismo democrático hasta hoy desconocido.

Por su parte la agenda convenida con el ELN, hoy objeto de discusión en los Diálogos de Paz, retoma la tesis de la participación de la sociedad en la definición de los contenidos reformistas que eventualmente sean convenidos. Es una manera de darle un nuevo alcance a lo ya establecido en la Constitución: democracia de participación.

Las dificultades por las que atraviesa la aplicación del Acuerdo Final obligan a volver la mirada sobre el pasado para descifrarlas y buscar cómo superarlas. No deja de sorprender la fuerte resistencia que la aplicación del Acuerdo Final con las FARC-EP ha despertado y la colusión de fuerzas para “hacerlos trizas” o neutralizar su contenido reformista democratizador. Hoy como ayer, tal como ocurrió con el pacto político del Frente Nacional que puso fin a la violencia partidista, y con el hundimiento del Pacto Político con el M19 en 1989, los sectores más retardatarios se resisten a conciliar y a ceder una mínima parte de sus privilegios en aras de la construcción de paz social que significa equidad, inclusión y condiciones de vida digna para todos. Pareciera que la famosa tesis del presidente del gremio de los industriales a mediados del siglo XX según la cual “al país le va mal, pero a la economía le va bien” fuera indisociable de la reproducción de los ciclos de violencia. Es de esperar que no sea esa la mayor lección de las experiencias negociadoras de tantas décadas.

## BIBLIOGRAFIA

- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). ¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad, Bogotá.
- González, Fernán (2014). Poder y violencia en Colombia, CINEP, Bogotá.
- IEPRI. (2001), El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto. Bogotá: Planeta.
- Kalmanovitz, Salomón (2010) Nueva historia económica de Colombia, Taurus, Colombia.
- Lefort, Claude (2004) La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político. Anthropos, España.

- 
- Ocampo, José Antonio (2007). Historia económica de Colombia. Planeta. Bogotá
- Pécaut, Daniel (2001). Orden y violencia. Evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953. Norma. Bogotá.
- Pizarro, Eduardo (2017). Cambiar el futuro. Historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016). Debate. Bogotá
- Randall, Stephen, Frente a la estrella polar. Colombia y Estados Unidos desde 1974. Taurus. Bogotá
- Vargas, Alejo (2006). Guerra o solución negociada. ELN: origen, evolución y procesos de paz, Intermedio. Bogotá.
- Villarraga, Alvaro (2009). Acuerdos con el EPL, PRT, MAQL y CRS. Diálogos con la CGSB. Biblioteca de la Paz 1990-1994. FUCUDE. Bogotá.
- Villarraga, Alvaro (compilador y editor) (2008). Tregua y cesa al fuego bilateral. FARC, EPL, M19 y ADO. Biblioteca de la paz 1982-1986. FUCUDE. Bogotá.
- Zuluaga, Jaime (1993). “Izquierda y lucha armada en los años sesenta”. En: Fuerrero, Amado (compilador) Cultura política, movimientos sociales y violencia en la historia de Colombia, VIII Congreso Nacional de Historia de Colombia. UIS. Bucaramanga.
- Zuluaga, Jaime (1999). “De guerrillas a movimiento políticos. (Análisis de la experiencia colombiana: el caso del M19)”. En Peñaranda, Ricardo y Guerrero, Javier (compiladores). De las armas a la política, IEPRI-Tercer Mundo, Bogotá.
- Zuluaga, Jaime (2009). “Orígenes, naturaleza y dinámica del conflicto armado”. En: Velásquez, Fabio (coordinador). Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos, Foro Nacional por Colombia. Bogotá.
- Zuluaga, Jaime (2015a). “El ELN y la negociación política. Breve reseña histórica” en González Posso, Camilo (coordinador) y Espitia, Carlos Eduardo (compilador). En la Ruta hacia la paz, Centro de Memoria, Paz y Reconciliación. Bogotá.
- Zuluaga, Jaime (2015b). “El ELN ante la negociación política: agenda reformista, sociedad protagónica. El imperativo de responder a sus especificidades”. En: De Currea-Lugo, Víctor, editor, Negociación Gobierno-ELN. Y sin embargo, se mueve. Ediciones Antropos Ltda. Bogotá.
- Zuluaga, Jaime (2016). “Razones para el optimismo. Las complejas negociaciones de paz en Colombia”, en González, Roberto y Trejos, Luis Fernando (editores). ¿Fin del conflicto armado en Colombia?, Grupo Editorial Ibáñez-UNINORTE. Bogotá.

---

# ***LA DESMOVILIZACIÓN DEL MOVIMIENTO ARMADO QUINTÍN LAME. UNA NEGOCIACIÓN EXITOSA Y PROBABLEMENTE IRREPETIBLE***

RICARDO PEÑARANDA SUPELANO  
HISTORIADOR. DOCTOR EN SOCIOLOGÍA  
PROFESOR DEL IEPRI  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

---

La desmovilización de cerca de 8.000 combatientes de las FARC durante el primer semestre del año 2017, como resultado del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno Colombiano y esta organización, fue el fruto de una larga negociación, en la que se conjugaron tanto la trayectoria de los actores armados como también la presión de la sociedad colombiana, en particular de los sectores más afectados por décadas de confrontación armada. La desmovilización, si bien puede considerarse la conclusión de la negociación, es sin embargo tan solo el comienzo de un largo proceso de encuentro de un actor armado, convertido ahora en fuerza política, con la sociedad.

Colombia tiene desde los años noventa una larga experiencia en procesos de esta naturaleza, entre los que se destaca el de negociación y reintegración de un particular núcleo armado que operó en el norte del departamento del Cauca durante los años ochenta: el Movimiento Armado Quintín Lame<sup>1</sup>. Este proceso de desmovilización suscita numerosas preguntas e inquietudes justamente por ser probablemente el más exitoso de esta naturaleza. Éxito que si bien puede ser objeto de reflexión y de comparación, difícilmente podría repetirse, dadas las singulares características de este grupo armado y las particulares condiciones bajo las cuales se desarrolló en este caso el tránsito de las armas a la política.

## **La naturaleza del MAQL**

El Movimiento Armado Quintín Lame actuó entre 1985 y 1991 en el norte del departamento del Cauca, al sur-occidente de Colombia. En este territorio se encuentra la segunda mayor concentración de población indígena en Colombia, cerca de 250.000 habitantes, que equivalen al 21% de la población indígena colombiana. Este escenario es, desde los años setenta, epicentro de la mayor movilización social en Colombia, que al cabo de cuarenta años ha alcanzado logros indiscutibles en la lucha por la autonomía, la recuperación de la tierra para las comunidades indígenas y el rescate de valiosos elementos culturales, que permitieron consolidar un exitoso proceso de recomposición identitaria.

La hipótesis que he propuesto en distintos trabajos, es que la naturaleza de este particular caso de acción armada puede descifrarse si la ubicamos en la intersección entre el desarrollo de movimientos sociales rurales y el curso de

---

<sup>1</sup> Una descripción amplia de lo que fue el Movimiento Armado Quintín Lame, sus complejas relaciones con otros grupos armados y su impacto en el curso del movimiento indígena colombiano se encuentra en Peñaranda (2015).



Fuente: <https://alchetron.com/Quint%C3%A9n-Lame>

las experiencias revolucionarias armadas, en el que un movimiento comunitario con una fuerte base étnica debió hacer frente a una situación de violencia generalizada, derivada de la presencia simultánea de un conflicto social en evolución y de actores armados insurgentes, que se disputaban el territorio y la población.

Para encarar este reto, se alentó desde el movimiento social la acción de un núcleo armado propio, destinado a cumplir tres objetivos: I) Controlar ellos mismos el “monopolio de la violencia” que consideraban legítimo ejercer a nombre de los indígenas, evitando que fuese usurpado por otras organizaciones armadas; II) Contener la expansión de los grupos revolucionarios al interior de las comunidades, protegiéndolas del desbordamiento del conflicto armado; III) Aplicar una violencia sancionatoria para bloquear la violencia que los propietarios rurales empleaban contra los dirigentes comunitarios. El desarrollo de estas tareas implicaba dos grandes riesgos: primero, que el conflicto armado se desbordara a costa de involucrar a las comunidades indígenas locales; segundo, que el núcleo armado adquiriera un grado autonomía tal que lo llevara a actuar fuera del control de la organización social. Estos riesgos constituyeron límites precisos, que determinaron hasta dónde podía llegar el núcleo armado y explican en buena medida su posterior disolución.

Las características que adoptó este grupo, sus vínculos con el movimiento indígena del Cauca y sus complejas relaciones con los grupos guerrilleros, pueden comprenderse a partir de los siguientes ejes de interpretación:

- El movimiento indígena en el Cauca se configura a partir de una identidad reconstruida. La movilización de las comunidades del nororiente del departamento es indisociable de una interpretación consciente de su pasado, que permite reinventar una identidad y una tradición de lucha, que no existía o estaba completamente fragmentada a comienzos de los años sesenta. Una situación en parte similar a la que se aprecia en el caso de México, con el restablecimiento de un hilo conductor entre la movilización del presente y las tradiciones revolucionarias del pasado.
- La movilización indígena en el sur-occidente colombiano es resultado del impacto de la modernización. La consolidación del movimiento y de su organización más representativa, el Consejo Regional Indígena del Cauca, no son solamente el fruto espontáneo de una tradición de lucha restablecida, sino principalmente producto del impacto de la industria azucarera en la zona norte del departamento, que altera de un golpe las estructuras de propiedad en la región, generando una resistencia que permite el encuentro entre comunidades despojadas y activistas políticos externos.



- El Quintín Lame fue concebido como un mecanismo para recuperar el monopolio de la fuerza que podría considerarse legítima por parte de las comunidades indígenas y contrarrestar la difusión de la violencia. En un escenario marcado por la confusión que generaba la presencia de múltiples actores armados, la acción de este grupo armado se orienta menos hacia los objetivos tradicionales de los grupos insurgentes tradicionales y en cambio se concibe como instrumento de apoyo de las autoridades tradicionales de las comunidades, que aceptaron su presencia solo en la medida en que este objetivo se cumpliera.
- El Quintín Lame puede calificarse como un grupo armado con base étnica, pero la guerra que libra no es una guerra étnica. La procedencia de la mayoría de sus miembros, los nexos con los cabildos, la fluidez con la que se movía al interior de las comunidades y los elementos culturales tradicionales en él presentes permiten reconocerlo como un movimiento con base étnica. Pero esto no significaba que la identidad étnica sea el eje de su enfrentamiento con quienes considera sus principales enemigos. Lo principal en este caso es que su fundamento étnico le permitió conservar una sólida red de apoyo social dentro de las comunidades, pese a las tensiones que trajo el curso de las acciones armadas.
- El término de las acciones del Quintín Lame y el retorno de sus miembros a su base social, se produjo en el marco de una “revolución local”. En efecto, la acumulación de tensiones económicas y políticas, y la pérdida del apoyo del gobierno central facilitaron el derrumbe de las élites locales, lo que derivó en una “revolución local” que constituye hasta el momento un caso único en Colombia<sup>2</sup>.
- El Quintín Lame logró una salida hacia el espacio político, gracias a una combinación entre afirmación identitaria y defensa de la democracia. El hecho de que la negociación no llegara como resultado de una crisis del movimiento, ni como una salida frente al fracaso militar permitió que esta agrupación aprovechara todo el potencial de la desmovilización, para insertarse en un proceso político de escala mucho mayor, representado en el mutuo reconocimiento entre el Estado y los indígenas, implícito en la Constitución de 1991<sup>3</sup>.

2 Durante las décadas del 70 y del 80 se desarrolla en el norte del Cauca el más amplio movimiento de recuperación de tierras por parte las comunidades indígenas en Colombia. El total de tierras recuperadas en el departamento durante el período 1970-1996 asciende a 74.228 hectáreas. En la década del 70, período que corresponde al surgimiento del CRIC, agresiones contra líderes indígenas, surgimiento de las autodefensas indígenas, se recuperaron 13.036 hectáreas que equivalen al 17.56 % del total. De 1981 a 1990, etapa que corresponde al período de desarrollo militar del Quintín Lame, se recuperaron 43.701 hectáreas que equivalen al 58.88 % del total. Por último, entre 1991 y 1996, período que coincide con la fase de desmovilización del Quintín se han recuperado 17.490 hectáreas, cifra que corresponde al 23.56 % del total.

3 Guatemala, Nicaragua o Perú ejemplifican otros casos en los cuales al final de la confrontación armada se intenta sin mayor éxito la reconstrucción del movimiento indígena desarticulado por la guerra. En otra dimensión, la situación que se aprecia en el caso del zapatismo,

- 
- Las acciones del Quintín Lame no generaron la ruptura del movimiento social y, a diferencia de otras experiencias latinoamericanas, como Perú o Guatemala, el accionar de este grupo armado no produjo la quiebra del movimiento social, aunque ciertamente generó amenazas considerables que hicieron justamente necesaria su desmovilización, lo que demuestra que el movimiento social mantuvo su iniciativa aún en medio del conflicto. En el caso del Quintín Lame, la preservación de las redes sociales de apoyo fue definitiva para su reintegración, lo que permite establecer una comparación con el EZLN en México gracias a la continuidad, no exenta de tensiones, entre la movilización armada y el movimiento social.

### **De regreso a las comunidades**

La ruptura del tejido social o su franco debilitamiento suele ser el escenario más recurrente en el momento de salida de un conflicto armado interno, tal como lo ejemplifican las experiencias recientes en América Latina o la historia misma de las desmovilizaciones en Colombia. En el caso del Quintín Lame se logró sin embargo alcanzar una fórmula que permitió el reintegro de los militantes a las comunidades, la fusión de la trayectoria de la movilización armada y el movimiento social, y la creación de una plataforma política conjunta. La fórmula se obtuvo gracias a la combinación entre afirmación cultural, reivindicaciones sociales y democratización, tal como lo señala el sociólogo Ivon Le Bot (2003) comparando el caso colombiano y el caso mexicano: “El movimiento indígena del Cauca logró salir de la lógica de la guerra conjugando, con cierto éxito, la representación política, la lucha social y la recomposición identitaria. Combinar afirmación cultural, reivindicaciones sociales y democratización, es lo que, a partir del año 1994 y en un contexto completamente distinto, ha intentado el movimiento zapatista, siguiendo vías menos clásicas y sin llegar hasta el momento a deponer las armas”.

Como lo he señalado en otros textos (Peñaranda, 1999) se trata probablemente de la única experiencia de desmovilización exitosa, si consideramos en su conjunto los logros alcanzados en tres planos: a) las garantías para la desmovilización de los combatientes; b) la proyección política de las organizaciones indígenas del Cauca; y c) los avances del movimiento indígena a nivel nacional.

A finales de los años ochenta el escenario nacional y local había cambiado drásticamente y las condiciones para la continuidad de la experiencia armada del Quintín Lame se habían reducido de manera apreciable. El balance de los costos y beneficios que podría arrojar la continuación de las hostilidades o la búsqueda de un acuerdo de paz, mostraba claramente la necesidad de avanzar hacia las negociaciones por tres grandes razones. Una razón circunstancial era la crisis por la que estaba atravesando, que hacía insostenible la continuidad de su proyecto, a riesgo de entrar en un proceso acelerado de bandolerización o de ser absorbido por alguno de los grupos guerrilleros activos en ese momento. La segunda era una razón estratégica, dada la perspectiva de un proceso de ampliación democrática, que a todas luces ofrecía beneficios que superaban ampliamente las posibilidades de una incierta aventura armada. Finalmente, había una razón estructural fruto de su profundo anclaje con las comunidades indígenas locales, que constituyan las redes sociales que soportaban su acción, lo que condujo a que su evolución estuviera ligada al curso del movimiento indígena en el Cauca.

Esta última razón, que hay que resaltar por su particularidad, constituyó un claro límite a la acción del Quintín en dos sentidos: primero, debido al avance del proceso de recuperaciones de tierra (ver nota 2 de este texto) cuyo ciclo estaba llegando a su fin, que hacía necesario modificar sustancialmente el repertorio de acciones de la movilización social, ante la pérdida de la que había sido la principal de sus banderas. Segundo, debido a la necesidad de responder a los reclamos de las comunidades, que expresaban de manera cada vez más abierta su rechazo a las acciones armadas de cualquier índole y mostraban no estar dispuestas a continuar soportando los costos de un conflicto que consideraban ajeno.

---

presenta algunas semejanzas con la colombiana, en el sentido de que el EZLN se inserta en la política mexicana como uno de los factores que confluyen en el momento decisivo de la crisis política.

---

Ahora bien, desde otro punto de vista, el anclaje con las comunidades locales es a su vez lo que explica en buena medida los resultados positivos del proceso de desmovilización. En efecto, El éxito de la reincisión del Quintín Lame se fundó en el hecho de que sus combatientes pudieron permanecer en sus zonas de origen, mantener una presencia activa en la vida política local y aprovechar los beneficios políticos que se derivaron de los programas de inversión acordados, todo lo cual solo fue posible gracias al reencuentro con sus bases sociales. En efecto, a diferencia de otros casos como el del EPL, el grueso de los desmovilizados de Quintín Lame permaneció en el Cauca y en su gran mayoría terminaron integrándose en los distintos niveles de las organizaciones comunitarias. Esto permitió canalizar políticamente los resultados de la inversión social que se derivó de los acuerdos alcanzados con el gobierno nacional y que, sumado a los aportes directos y de distintas entidades, alcanzó un monto global cercano a los 3.000 millones de pesos, cifra que en aquel momento y enfocada a 16 de los municipios más pobres del país, representó un impulso significativo al desarrollo social.

Las señales que enviaban las comunidades marcaron entonces el curso el curso de los acontecimientos, como lo señala Henry Caballero uno de los portavoces del Quintín en el proceso de negociación:

“Yo no recuerdo si fue en el año 89 o 88, pero en todo caso las comunidades plantearon que debía desmovilizarse el Quintín por diferentes aspectos. Primero, porque criticaban mucho cuestiones que se presentaban en las comunidades, había gente del Quintín que había matado comuneros o que había abusado de su autoridad por tener un arma. Había situaciones que se las achacaban al Quintín de que había matado gente. Es decir, en las comunidades aunque había una percepción positiva del Quintín en términos del papel que había jugado en la recuperación de tierras o en el hecho de que los pájaros no se armaran contra las comunidades, la valoración positiva era a comienzos del Quintín, después cuando el Quintín se dedica a ser un grupo que anda por allí y que inclusive no sabe diferenciar bien si es un grupo de autodefensa indígena o es un grupo guerrillero que es similar a las FARC o al ELN, es un grupo que se dedica a andar por allí y donde algunos cometan algunos atropellos contra las comunidades”<sup>4</sup>.

A los reclamos contra los excesos se sumaban otros factores, como las limitaciones en el terreno militar, los costos que acarreaba el sostenimiento de un grupo estable y, fundamentalmente, el cambio en el escenario político que había abierto las puertas a un proceso de reforma constitucional de amplio calado. Al final una visión pragmática –liderada por la Dirección Política- se impuso. En la práctica las columnas del Quintín que se encontraban casi por completo desmovilizadas por su propia decisión, fueron reactivadas ante la posibilidad de alcanzar un acuerdo político con el gobierno nacional.

Fue entonces a mediados de 1990 cuando el Quintín y el PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores) fueron invitados por el EPL (Ejército Popular de Liberación) a formular una propuesta de paz que fue dada a conocer en un comunicado conjunto a comienzos del mes de junio (Villarraga y Plazas, 1996). En ese momento cuando el recién posesionado gobierno del presidente Gaviria (1990 – 1994) se aprestaba a convocar la Asamblea Nacional Constituyente, a la cual -se aspiraba- concurrirían todas las vertientes políticas, incluyendo la insurgencia armada, las negociaciones con el Quintín Lame adquirieron importancia, lograron ponerse en marcha y se pudo llegar a un acuerdo sobre la base de una oferta gubernamental que superaba las propias expectativas de la organización.

Pablo Tattay, miembro de la Dirección Política, sintetiza así las sorprendentes circunstancias que los condujeron a la mesa de negociación:

Cuando surgió la iniciativa del EPL y que nos llamó al PRT y al Quintín entonces dijimos: hombre esto va a ser una oportunidad de agarrar y aprovechar las cosas que da el gobierno en estos procesos, como para sacarle tajada a la desmovilización. Y creo que no nos ha ido tan mal a pesar de todos los problemas. Es que

---

<sup>4</sup> Henry Caballero, entrevista, en Tatay (2005).

---

cuando prácticamente se había tomado la decisión de que eso había que desmontarlo tarde o temprano, por los problemas que había ahí y buscar otras formas, apareció lo de la Constituyente y ya con el PRT se jugó un papel frente a la Constituyente y se participó después (Peñaranda, 2015, p. 319).

Luego de un complejo proceso de acercamiento con los voceros del gobierno, que tomó cerca de dos años, el grueso de los combatientes del Quintín Lame se concentró en el resguardo de Pueblo Nuevo, en el municipio de Caldono. Los antiguos combatientes, los simpatizantes y las familias, confluyeron junto con representantes de los cabildos del norte del Cauca. Henry Caballero (2010), recuerda cómo se desarrolló el proceso que vinculó a las comunidades a la negociación:

Durante la etapa de campamento, aunque éste no duró más de tres meses, el Quintín desarrolló una dinámica de vinculación de las comunidades y en general de la sociedad civil al proceso, fundamentalmente a través de su propuesta de planes de desarrollo. Lo que no había sido posible realizar mientras el grupo no definió sitio para negociar, era ahora mucho más fácil: mientras el Quintín Lame estuvo sin campamento los diferentes sectores temían acercarse al proceso porque este podía ser reversible, al instalarse el campamento, aunque el proceso no era totalmente irreversible, se oficializaba la relación con el gobierno.

El Quintín desde el primer momento de su ubicación en Pueblo Nuevo propuso al gobierno nacional la negociación con base en un plan de desarrollo para 14 municipios del Cauca por un costo de 3.000 millones de pesos. En despliegue de esta propuesta invitó a los alcaldes, concejales y comunidades de dichos municipios, obteniendo una aceptable respuesta. En estas reuniones se hizo un listado de las obras que en concepto de los diversos sectores eran necesarias y prioritarias para garantizar el desarrollo de las zonas. Las reuniones se desarrollaron por delegaciones zonales de la siguiente manera: TIERRADENTRO: Prefectura apostólica, alcaldes de Páez y de Inzá, cabildos indígenas y juntas comunales. TOTORO y PURACE: Alcaldes y concejales. ZONA NORTE: Alcaldes y algunos concejales de Santander, Corinto, Jambaló. OCCIDENTE: Alcaldes y personerías de Piendamó, Morales, Buenos Aires, juntas de acción comunal, representantes de la ANUC.

El proceso terminó el 31 de mayo de 1991, con la firma del acuerdo de paz entre los delegados del gobierno y del Quintín Lame. Fue, como lo señalan casi todos los testimonios, una celebración, una fiesta a la que asistieron más de tres mil personas que participaron del reencuentro de los 157 desmovilizados con las comunidades. Culminados los actos el campamento, que había servido de escenario de la negociación, pasó a manos del Cabildo de Pueblo Nuevo, que lo convirtió poco tiempo después en el “Centro de Capacitación Luis Ángel Monroy”, nombre del primer comandante del Quintín Lame.

### **La salida hacia la política**

La experiencia de resistencia armada del Quintín Lame finalizó en 1991, en buena medida gracias a la presión de las propias autoridades comunitarias que percibieron los riesgos que implicaba tratar de conservar el equilibrio entre la protección que demandaban las comunidades y las consecuencias que acarreaba el uso de la violencia. De otra parte, la disolución del Quintín Lame era necesaria para dar paso a nuevas formas de expresión a través de los canales institucionales, que las transformaciones en el régimen político hicieron posibles a partir de los años noventa, plasmados en la Constitución de 1991, en cuya elaboración el movimiento indígena participó en condiciones excepcionales, contando con tres miembros, uno de ellos Alfonso Peña, en representación del Quintín Lame. El fin de la movilización armada facilitó la puesta en marcha de nuevas organizaciones políticas regionales y nacionales, y contribuyó a crear el clima que permitió el notable avance político que las organizaciones indígenas presentan durante las dos décadas siguientes.

La experiencia del Quintín Lame en su tránsito a la política puede considerarse en su momento como ampliamente exitosa comparada con la de otras organizaciones armadas que en el momento de su desmovilización tenían aparentemente mayores posibilidades de éxito, como fue el caso del EPL y como incluso puede llegar a ser en un futuro el caso de las FARC. ¿Cómo es posible explicar esta situación tratándose de un pequeño grupo de presencia regional, que actúa en armas durante unos ocho años, frente a experiencias armadas como las del EPL o incluso las FARC, que movilizaron miles de combatientes durante varias décadas? Las siguientes pueden ser algunas de las razones que explican este resultado:

- El Quintín Lame no intentó construir a partir de sí mismo un nuevo grupo político sino que se disolvió para concurrir, al lado de otras organizaciones, a la conformación de un nuevo movimiento, la Alianza Social Indígena, el cual, a diferencia de lo que ocurrió con otros grupos políticos que se configuraron a partir de procesos de paz -Alianza Democrática M-19, Esperanza Paz y Libertad, o actualmente la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, no trata de identificarse con el grupo armado que le dio origen y en este sentido la ASI es desde un comienzo mucho más que el Quintín desmovilizado.
- En segundo lugar, aunque a nivel directivo hubo una notable presencia de antiguos miembros de la Dirección Política del Quintín, no hubo en cambio un protagonismo de los ex-combatientes como cabezas visibles en las listas que se han presentado a las corporaciones públicas y otros cargos de elección popular.
- En tercer lugar, la ASI decidió desde el comienzo trabajar de manera descentralizada e introduciendo en la toma de decisiones y en la conformación de sus cuadros mecanismos pluralistas que eviten el traslado de la antigua estructura militar a la nueva organización política.
- Finalmente, en cuarto lugar, la ASI se propuso superar la separación entre la movilización social y la lucha política, y la subordinación de la primera a la segunda, privilegiando la expresión de las organizaciones sociales, para lo cual, en el caso del Cauca, resultó clave el encuentro con las redes sociales que han constituido el soporte del movimiento indígena.

El desarrollo electoral de la ASI no tuvo la espectacularidad de otras organizaciones surgidas de los procesos de paz, pero tampoco los altibajos de las mismas. Con una visión de largo aliento, caracterizada por el énfasis en la consolidación del poder local, logró avanzar de manera sistemática desde su fundación.

**Cuadro 1. Elecciones Senado 1991. Candidatos de Movimientos Indígenas**

Movimiento	Candidato	Circunscripción	Votación
AICO	Floro Tunubalá	Nacional	30.312
ONIC	Gabriel Muyuy	Especial	30.026
ASI	Anatolio Quira	Especial	26.493

En 1991 logró la elección como senador de Anatolio Quira con 26.493 votos y, aunque en 1994 perdió la representación en el Senado al presentar dos listas por la circunscripción nacional, incrementó su votación en más de 10.000 sufragios. En el nivel local y regional, su participación electoral tuvo un desarrollo aún mayor, impulsado sin duda por la práctica no exenta de problemas de otorgar avales a otras organizaciones políticas y sociales. En el nivel departamental logró en 1994 la elección de seis diputados, colocándose en tercer lugar entre las organizaciones políticas no tradicionales, después de la UP (13 diputados) y la AD-M19 (7 diputados). Ese mismo año obtuvo ocho alcaldías (siete en el Cauca) y 127 concejales (82 en el Cauca). Tres años después, en octubre de 1997 prácticamente duplicó la votación para Gobernaciones, Alcaldías, Asambleas y Concejos, logrando elegir el Gobernador del departamento del Vichada, 6 diputados y cerca de 200 concejales respaldados por más de 100.000 votos.



Fuente: <https://alchetron.com/Quint%C3%ADn-Lame>

**Cuadro 2. Elecciones Senado 1994. Candidatos Movimientos Indígenas**

Movimiento	Candidato	Circunscripción	Votación
AICO	Floro Tunubalá	Nacional	12.413
AICO	Lorenzo Muelas	Especial	28.366
MIC	Gabriel Muyuy	Especial	14.245
ASI	Francisco Rojas	Nacional	20.453
ASI	Jesús Piñacué	Nacional	16.173

Finalmente, en las elecciones del de marzo de 1998, la ASI duplicó el resultado obtenido para el Senado cuatro años atrás. Con una cifra cercana a los 60.000 sufragios Jesús Piñacué logró una de las votaciones más altas en la circunscripción ordinaria, mientras que Francisco Rojas obtenía un poco más de 20.000 votos que le permitieron lograr la primera de las dos curules asignadas a los indígenas por circunscripción especial. Adicionalmente, superando lo alcanzado por el conjunto de las organizaciones indígenas en elecciones anteriores, la ASI logró la elección de dos Representantes a la Cámara, uno por el departamento de Guainía y otro por el departamento de Vaupés.

**Cuadro 3. Elecciones Senado 1998. Candidatos indígenas**

Movimiento	Candidato	Circunscripción	Votación
ASI	Jesús Piñacué	Nacional	59.599
ASI	Francisco Rojas	Especial	22.677
AICO	Martín Tengana	Especial	15.311
MIC	Gabriel Muyuy	Especial	13.378



A finales de los años noventa, la ASI se había consolidado como la organización política más importante entre aquellas que representaban los intereses de los pueblos indígenas de Colombia y como uno de los movimientos políticos alternativos con mayor presencia en el país, llegando incluso a avalar candidaturas de figuras políticas nacionales como Antanas Mockus o Sergio Fajardo. Aunque años después su propio éxito condujo a la crisis que la llevó a abandonar la representación de la base indígena que le había dado origen y se convirtió a partir de 2011 en el actual partido Alianza Social Independiente, esto no opaca lo alcanzado durante las primeras dos décadas de su existencia y constituye uno de los argumentos más sólidos para sustentar la hipótesis de una reinserción exitosa del Quintín Lame.

### **¿Lecciones aprendidas?**

Sumado el éxito político a los logros en el proceso de reintegración de los excombatientes y a los desarrollos del movimiento indígena, puede concluirse que los resultados fueron sorprendentemente positivos, lo que permite afirmar que se trata del proceso de tránsito a la vida civil de un grupo armado más exitoso de cuantos se han realizado en Colombia.

El éxito de la reinserción del Quintín Lame se fundó en el hecho de que sus combatientes pudieron permanecer en sus zonas de origen, mantener una presencia activa en la vida política local y aprovechar los beneficios políticos que se derivaron de los programas de inversión acordados, todo lo cual solo fue posible gracias al reencuentro con su base social. Nada de ello hubiera ocurrido sin el acotamiento de la violencia que se ejerció durante el periodo de movilización armada y el rechazo a la búsqueda de formas de financiación ligadas a actividades de producción ilegales.

La experiencia del Quintín Lame muestra que sus demandas eran altamente negociables por el Estado, en la medida en que se limitaban al ámbito social que representaba y que existió una afortunada coincidencia entre estas y las expectativas democráticas de la sociedad colombiana. Ninguno de los logros alcanzados por esta organización hubiera sido sin embargo posible de no haberse dado en el favorable contexto del desarrollo del movimiento indígena nacional, cuyo balance positivo muestra un marcado contraste frente a otros actores sociales, rurales o urbanos. Nada de esto impidió sin embargo que los territorios indígenas del Cauca fueran escenario de las manifestaciones más dramáticas de la guerra durante los años que van de 1999 al 2015, cuando arreció la

---

confrontación armada en todo el país. Con todo fue la solidez de la organización la que le permitió sobrevivir a uno de los momentos más críticos de la historia reciente.

Aun cuando la guerra termine a través de una negociación, el escenario más recurrente es que a la salida del conflicto se llegue luego de la destrucción del tejido social o su franco debilitamiento, como se exemplifica Colombia en el caso del EPL y más recientemente de las FARC, pero también en otros ejemplos en América Latina como El Salvador, Nicaragua o Guatemala. Mucho más inusual es que el movimiento social, cuya entrada en la guerra ha significado su ruptura, se reconstituya al final de ella. Esta inesperada salida fue sin embargo el camino seguido por el Quintín Lame, cuyos combatientes aceptan dejar las armas a fin de no interferir en el proceso de consolidación del poder comunitario que se encontraba en marcha y pasan ellos mismos a transformarse en líderes locales, y a ser parte de una nueva etapa de las luchas indígenas, que privilegia la movilización política a la protesta armada.

La disolución del Quintín Lame y su reencuentro con el Movimiento Indígena, que se encontraba a comienzos de los noventa en fase de expansión, constituyó un pivote excepcional que ha contribuido al fortalecimiento de uno de los actores más significativos de la vida política de las últimas décadas. El cruce entre dos vectores, democracia y violencia política, y el inusitado desenlace al que se llegó en este caso, pueden conducir incluso a una lectura optimista sobre las posibilidades que pueden ofrecer procesos políticos innovadores como este, como vía para alcanzar la reconciliación. Infortunadamente este proceso, tanto por sus características particulares como por las condiciones que lo rodearon, parece ser absolutamente irrepetible al menos por el momento en el caso colombiano, tal y como lo demuestra hasta ahora el curso de la desmovilización y reintegración de las FARC.

## BIBLIOGRAFIA

- Caballero, Henry (2010). “Proceso de Paz”. En: Memoria del MAQL.
- Le Bot, Yvon. (2003). “Conflits armés, décompositions et recompositions identitaires en Amérique latine”. En: Hassler, Pierre et Marchal, Roland (directeurs). Guerres et sociétés. État et violence après la Guerre froide. París: Ediciones Karthala.
- Peñaranda, Ricardo. (1999). “De rebeldes a ciudadanos: el caso del Movimiento Armado Quintín Lame”. En: De las armas a la política. Bogotá: Tercer Mundo.
- Peñaranda, Ricardo. (2015). Guerra Propia, Guerra Ajena. Conflictos armados y reconstrucción identitaria en los Andes Colombianos. El Movimiento Armado Quintín Lame. Bogotá: CNMH-IEPRI.
- Tatay, Libia. (2005). Volviendo armados: Quintín Lame, relato de un proceso de paz. Trabajo de grado. Departamento de Antropología. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Villarraga, Álvaro y Plazas, Nelson (1996). Para reconstruir los sueños, una historia del EPL. Bogotá.

---

# **EL “FAST TRACK”: LA OPORTUNIDAD PERDIDA**

FEDERICO ANDREU-GUZMÁN  
REPRESENTANTE PARA SURAMÉRICA  
COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS

---

## **Un proceso de paz prometedor**

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo de La Habana), suscrito en noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y las “Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo” (FARC-EP) constituye, sin lugar a dudas, un hito en la historia del país. No solamente porque se trataba del grupo guerrillero más antiguo y numeroso del país, sino porque el Acuerdo de La Habana le hincó el diente a cuestiones centrales que están en el origen y dinámica del conflicto armado colombiano, como la exclusión política, económica y social.

En efecto, el Acuerdo de La Habana abordó: la cuestión agraria y el desarrollo del campo (“reforma rural integral”)<sup>1</sup>; la participación política - más allá de la de los desmovilizados de la guerrilla, como había sido tradicionalmente el enfoque de los anteriores acuerdos de paz, los “derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general”, el pluralismo político y la participación de organizaciones y movimiento sociales<sup>2</sup>; el paramilitarismo, la lucha judicial contra esas estructuras y su desmantelamiento<sup>3</sup>; y los cultivos ilícitos, el narcotráfico y los planes de sustitución de cultivos<sup>4</sup>. Ciertamente, el Acuerdo de La Habana no fue una revolución –ni se acabó con la propiedad privada, como pérfidamente lo han afirmado las huestes uribistas. Sólo se pactaron reformas dentro del esquema actual, muchas de las cuales habrían podido ser propuestas por el General liberal Rafael Uribe Uribe hace más de un siglo.

Ninguno de los anteriores acuerdos suscritos con grupos guerrilleros en el pasado – incluidos los fallidos “Acuerdos de la Uribe” firmados entre el Gobierno del Presidente Belisario Betancur y las FARC<sup>5</sup>– había abarcado cuestiones tan fundamentales y que han estado en el corazón del origen y la dinámica del conflicto armado interno colombiano. Muchos de estos acuerdos no pasaron de ser pactos entre aparatos armados, que no apuntaron a los factores estructurales de la violencia en Colombia.

Asimismo, a diferencia de los anteriores procesos, el Acuerdo de La Habana abordó la cuestión de la impunidad y de los derechos de las víctimas a la justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición. Si bien en este punto

1 Punto Primero del Acuerdo de Paz.

2 Punto Segundo del Acuerdo de Paz.

3 Punto Tercero del Acuerdo de Paz.

4 Punto Cuarto del Acuerdo de Paz.

5 Acuerdos de cese al Fuego, Paz y Tregua de 28 de marzo de 1984.



no pocos aspectos resultan controversiales, el Acuerdo de La Habana constituyó un avance significativo respecto de los anteriores acuerdos de paz. En efecto, hasta entonces los procesos y acuerdos de paz se habían enfocado esencialmente en la resolución de la situación jurídica de los guerrilleros desmovilizados; en otros términos, en la cuestión de la amnistía e indultos a los miembros de las guerrillas. Las graves violaciones de derechos humanos, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra cometidos por todas las partes en el conflicto armado, así como los derechos de las víctimas, eran llana y sencillamente ignorados. A lo sumo, ciertas conductas criminales fueron excluidas del ámbito de aplicación de las amnistías e indultos, tal como sucedió, por ejemplo, con las Leyes Nos. 35 de 1982<sup>6</sup>, 77 de 1989<sup>7</sup> y 782 de 2002<sup>8</sup>.

En otros términos, se trataba de remover varios de los principales factores históricos de la violencia. Expresamente, así lo reconocieron las partes en el mismo Acuerdo de La Habana: “a juicio del Gobierno Nacional, las transformaciones que habrá de alcanzarse al implementar el presente Acuerdo deben contribuir a reversar los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio; y que a juicio de las FARC-EP dichas transformaciones deben contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños”<sup>9</sup>.

#### **Del “fast track” al “slow track”**

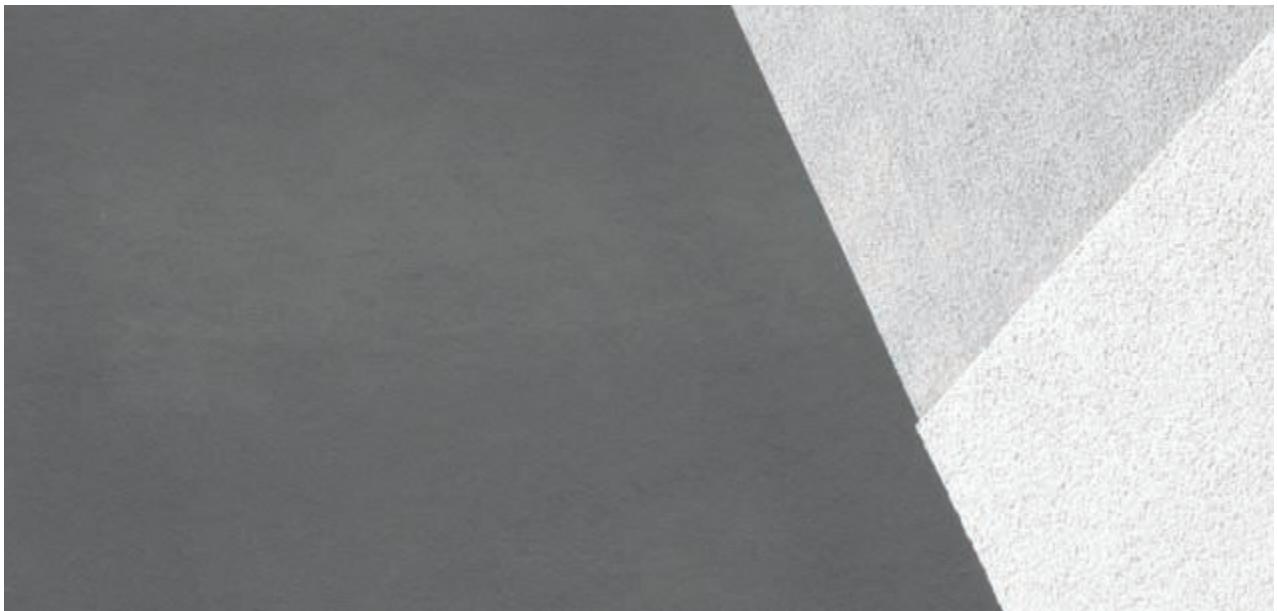
Así, la implementación efectiva del Acuerdo de La Habana implicaba una serie de reformas constitucionales y legales para cristalizar los acuerdos pactados y de gran transcendencia para el futuro del país, como la democratización de la vida política y la reforma agraria.

<sup>6</sup> La Ley excluyó del ámbito de la amnistía “los homicidios fuera de combate” (art. 3).

<sup>7</sup> La Ley excluyó del ámbito de aplicación del indulto “los homicidios cometidos fuera de combate, con sevicia, o colocando a la víctima en estado de indefensión, ni a los actos de ferocidad o barbarie” (art. 6).

<sup>8</sup> La Ley excluyó del ámbito de beneficio del indulto a “quienes realicen conductas constitutivas de actos atroces de ferocidad o barbarie, terrorismo, secuestro, genocidio, homicidio cometido fuera de combate o colocando a la víctima en estado de indefensión.” (art. 19).

<sup>9</sup> Preámbulo del Acuerdo de Paz.



En ese contexto, mediante el Acto Legislativo No. 1 del 7 de julio de 2016, se expidió el “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”, más conocido como “fast track”. Con este, se estableció un procedimiento legislativo abreviado para, durante un periodo de máximo un año, tramitar los proyectos de actos legislativos y de ley para la implementación del Acuerdo de La Habana. El Acto Legislativo No. 1 dispuso que estos proyectos de actos legislativos y de ley debían ser de “trámite preferencial”, así como tener “absoluta prelación en el orden del día sobre cualquier otro asunto”. Asimismo, el Acto Legislativo No. 1 dispuso que el Congreso debía examinar en bloque cada proyecto y que sólo podría introducir modificaciones que contaran con el aval del Gobierno. Estos dos últimos aspectos fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional<sup>10</sup>, en mayo de 2017. La decisión judicial no sólo le hizo perder gran parte de su eficacia y rapidez al procedimiento del fast track, sino que, como lo señaló en su momento la periodista María Jimena Duzán, potencializó la práctica de “la mermelada”<sup>11</sup>.

La implementación legislativa del Acuerdo de La Habana ha sido tortuosa. El 30 de noviembre de 2017 culminó el periodo del “Fast Track” y el balance es desolador. La gran mayoría de los proyectos de ley siguen pendientes de tratamiento legislativo, a pesar de que el procedimiento de “fast track” caducó. Sólo cinco de los actos legislativos y seis de los trece proyectos de ley radicados, fueron aprobados. No obstante, numerosos proyectos de ley, necesarios para la implementación del Acuerdo de La Habana y que han sido estimados alrededor de los cuarenta proyectos normativos, nunca fueron ni siquiera radicados por el Gobierno ante el Congreso. Según el Observatorio de Seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz (OIAP), “en el período comprendido entre el 24 de noviembre de 2016 (día de la firma en el Teatro Colón) y el 30 de noviembre de 2017 (día final del procedimiento abreviado para tramitar las reformas constitucionales y legales conocido como Fast Track), la implementación normativa e institucional del pacto de paz se ha cumplido en un 18.3%.”<sup>12</sup>.

Ciertamente algunos textos constitucionales y legales fueron aprobados, como el Acto Legislativo N° 1 de 2017, que creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; el Acto Legislativo N° 2 de 2017, sobre las curules del nuevo partido político que surja de la desmovilización de las FARC; el Acto Legislativo N° 5, prohibiendo

10 Sentencia C-332/17 de 17 de mayo de 2017.

11 María Jimena Duzán, “Una paz con sabor a mermelada”, en Revista Semana, Edición del 11 de noviembre de 2017.

12 Observatorio de Seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz (OIAP), La Paz en Deuda - Informe número 5, de 5 de enero de 2018, pág. 4.

---

el paramilitarismo y las autodefensas<sup>13</sup>; la Ley que crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria<sup>14</sup>; la Ley de Amnistía<sup>15</sup> y la Ley Estatutaria de la Jurisdicción para la Paz. No obstante, proyectos de trascendental importancia para la consolidación de una paz duradera han quedado en letra muerta. Así, entre otros, cabe destacar los proyectos de: Reforma Política y Electoral; las Circunscripciones Especiales de Paz; la Reforma Rural Integral y la sustitución de cultivos de uso ilícitos; la ley sobre participación ciudadana; la Ley de Garantías para el respeto a los Derechos Humanos en movilizaciones y protestas; y el Plan de Inversiones para la Paz.

El proceso de producción legislativa del “fast track” quedó hipotecado entre apetitos burocráticos y lógicas clientelistas en medio de la campaña electoral. Si bien era previsible que los parlamentarios del “Centro Democrático” y demás sectores afines al “Uribismo” torpedearan el proceso, el comportamiento de las bancadas parlamentarias de la coalición gubernamental se caracterizó por su ausentismo y desinterés –cuando no ambigüedad- por sacar adelante las reformas legales necesarias para la implementación del Acuerdo de La Habana. En no pocas oportunidades el entonces Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, tuvo que llamar al orden a las huestes liberales y “santistas” para que acudieran a las sesiones del Congreso y honraran su compromiso de aprobar los proyectos de ley. Igual, llamado tendría que hacer en varias oportunidades el presidente del Congreso, Efraín Cepeda, a sus correligionarios del Partido Conservador. El propio Presidente de la República tendría que increpar a los parlamentarios de su partido y de su coalición gubernamental.

El proyecto de Acto Legislativo de Reforma Política<sup>16</sup>, presentado por el Gobierno en mayo de 2017, sería hundido el 29 de noviembre de 2017, luego de siete meses de tortuosos debates. El proyecto tenía como propósitos, entre otros, la adopción de medidas para garantizar mayor representación ciudadana, en especial de mujeres y jóvenes; profundizar la transparencia en las campañas electorales; fortalecer los mecanismos de vigilancia y control sobre los dineros de las campañas electorales; y garantizar órganos de control independientes, sin filiación política<sup>17</sup>. Las modificaciones introducidas por los parlamentarios al texto originalmente presentado por el Gobierno, no sólo no reflejan lo pactado en La Habana, sino que implicaban regresiones en materia política.

El proyecto de Acto Legislativo creando las Circunscripciones Especiales de Paz sería adoptado el 30 de noviembre de 2017, con el voto favorable de 50 de los 99 senadores habilitados para votar. Sin embargo, el presidente y el secretario del Congreso consideraron que el Acto Legislativo nunca habría sido aprobado, pues según ellos, se requerían 52 votos de los 102 senadores que componen la cámara alta del Congreso.

El proyecto de Ley Estatutaria sobre la participación ciudadana en política<sup>18</sup>, que contemplaba la revocatoria de mandatos de alcaldes y la consulta popular en proyectos de alto impacto social y ambiental, sigue pendiente de trámite legislativo. Aunque el proyecto fue radicado en agosto de 2017, nunca fue agendado para debate en el Congreso. El proyecto de Ley sobre garantías para el respeto de los derechos humanos en movilizaciones y protestas ni siquiera fue radicado por el Gobierno.

Si bien el proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria fue adoptado, no sucedería lo mismo con otros proyectos de ley del punto sobre Reforma Agraria (Punto I) del Acuerdo de La Habana, a saber, los proyectos de ley de regulación del servicio público de adecuación de tierras; de adjudicación de baldíos en reservas forestales; y de regulación del Sistema Nacional Catastral Multipropósito. El proyecto sobre sustitución de cultivos de uso ilícito tampoco fue aprobado durante la vigencia del fast track.

13 Acto Legislativo N° 5 de 29 de noviembre de 2017.

14 Ley N° 1876 de 29 de diciembre de 2017.

15 Ley N° 1820 de 30 de diciembre de 2016.

16 Proyecto de Acto Legislativo N° 12 de 2017, “por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera”.

17 Exposición de Motivos del Proyecto de Acto Legislativo N° 12 de 2017, en Gaceta del Congreso, Año XXVI, N° 343, de 17 de mayo de 2017, pág. 9.

18 Proyecto de Ley Estatutaria N° 099 de 2017 “Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana”.

---

El proyecto de Ley para fortalecer la investigación y judicialización de organizaciones criminales<sup>19</sup>, radicado por el Gobierno en octubre de 2017, que pretendía establecer nuevos mecanismos de sometimiento a la justicia para los grupos paramilitares, tampoco sería objeto de debate alguno en el Congreso, bajo el procedimiento del fast track. El proyecto de Plan de Inversiones para la Paz, que introduce un componente para la paz con recursos del Presupuesto General de la Nación por 20 años para atender las zonas más afectadas por el conflicto armado, tampoco sería adoptado.

Y la lista de incumplimientos es aún más larga. Al terminar la vigencia del fast track, el Gobierno consideró que el “vaso estaba medio lleno”, mientras que la “Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (Farc)” consideró que estaba por el “vaso estaba medio vacío”. Pero más allá de una valoración aritmética sobre el número de normas adoptadas, lo cierto es que aspectos fundamentales del Acuerdo de La Habana destinados a atacar los factores políticos, económicos y sociales del conflicto - como la reforma política y la reforma agraria- quedaron en el limbo.

Paradójicamente, durante el periodo de vigencia del fast track, en el cual se le debía dar “trámite preferencial” y “absoluta prelación en el orden del día sobre cualquier otro asunto” a los proyectos legislativos de implementación del Acuerdo de la Habana, el Congreso adoptó numerosas leyes, como la que declara patrimonio genético nacional la raza autóctona del caballo de paso fino<sup>20</sup>, la que declara patrimonio nacional el encuentro nacional de bandas de Sincelejo<sup>21</sup>, la que declara patrimonio histórico a la casa del telegrafista de Aracataca<sup>22</sup>, o la que rinde homenaje a Manuel Murillo Toro<sup>23</sup>. Así, entre el 24 de noviembre de 2016 y el 30 de noviembre de 2017, el Congreso expidió 13 leyes de ese talante. Pareciera que las declaratorias de patrimonio histórico y los homenajes –ciertamente importantes- desplazaron la construcción de las bases para una paz sostenible y duradera.

### **Nubarones en el horizonte**

Con todo, vencido el periodo del Fast Track, las reformas constitucionales y legales para la implementación del Acuerdo de La Habana quedaron en manos del Congreso y se deberán tramitar por el procedimiento legislativo ordinario. Ello requerirá además de nuevas radicaciones de los proyectos y mensajes de urgencia del Presidente de la República al Congreso.

En la nueva configuración del Congreso, a raíz de las elecciones parlamentarias de marzo de 2018, tendrán un papel predominante los sectores que torpedearon el anterior proceso legislativo del fast track, quienes han manifestado pública y reiteradamente su oposición al Acuerdo de La Habana. Entre el “Centro Democrático”, el Partido Conservador y Cambio Radical, suman 50 de los 102 Senadores y 83 de 166 representantes a la Cámara. Si bien a estos 268 congresistas habría que sumarle las diez curules parlamentarias (cinco senadores y cinco representantes a la Cámara) de la “Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (Farc)”, ello no alterara sustancialmente la situación. Más aún, el bloque parlamentario opuesto a la implementación del Acuerdo de La Habana podría crecer, si se tiene en cuenta el transfuguismo de los miembros del partido de la U, el cual pareciera estar en vías de extinción, y del Partido Liberal. Así, en ese contexto, el proceso legislativo de implementación del Acuerdo de La Habana se torna algo más que incierto y difícil y el anhelo de una paz duradera y sostenible parece alejarse en el horizonte.

---

19 Gaceta del Congreso, Año XXVI, N° 990 de 27 de octubre de 2017.

20 Ley N° 1842 de 14 de julio de 2017.

21 Ley N° 1866 de 30 de agosto de 2017.

22 Ley N° 1859 de 31 de julio de 2017.

23 Ley N° 1855 de 26 de julio de 2017

---

## *LA TRANSICIÓN DEL MODELO ECONÓMICO*

RICARDO BONILLA GONZÁLEZ  
ECONOMISTA, PROFESOR PENSIONADO  
UNIVERSIDAD NACIONAL

---

**E**l síndrome de la monoexportación es el común denominador de la economía colombiana en el último siglo, primero con el café y luego con petróleo y carbón. Las propuestas para diversificar la economía y ampliar la oferta exportable han tenido relativo éxito y se reflejan en la presencia de más de 1.000 productos sobre los cuales se reporta alguna transacción exportable; sin embargo, se sigue dependiendo de muy pocos productos, los 10 primeros representan el 62.5% de todas las exportaciones del país, todos ellos productos primarios o derivados del petróleo. En pleno siglo XXI, el síndrome se traduce en dependencia de pocos productos y, sobre todo, en combustibles de origen fósil.

Las transformaciones del mundo, en el mismo último siglo, han girado en torno, al menos, a tres tendencias; i) la transición del trabajo fuerza física hacia el trabajo fuerza mental, es decir, del obrero musculo al creativo de ideas, con lo cual ha cambiado la forma y el contenido de las relaciones en el mercado de trabajo; ii) la transición de las super máquinas que combinan fuerza y potencia hacia un mundo fabril automatizado y con mayor control de la información; y iii) la extensión de la industria hacia un mundo de servicios inteligentes en la organización de logística, sistemas de comunicación bidireccional, transporte especializado y de gran velocidad, nuevas fuentes energéticas y mayor innovación en productos y procesos. Los países con mayores niveles de crecimiento son los que mejor se han adaptado a estas transformaciones.

La economía colombiana, considerada una de las más estables de América Latina, con solo dos recesiones en el mismo último siglo, no ha superado su condición de miembro del pelotón intermedio del mundo y no ha realizado estas transformaciones de manera decidida. Seguimos creciendo, en el largo plazo, por debajo del 4% anual promedio, lejos del 8% y 10% de países líderes, abandonamos temprano el sueño de construir un edificio industrial sólido e integral y nos volvimos consumidores de tecnología importada en metalmecánica y servicios inteligentes. En últimas, nunca dejamos de ser una economía primario-exportadora y nuestra transición fue solamente de un mundo agropecuario mal explotado hacia una minería concentrada en carbón e hidrocarburos con algún grado de transformación, con muchas rentas y sin mayor empleo.

El presente artículo es una contribución para examinar la necesidad de esta transformación y los cambios en el modelo económico colombiano. Se organiza en el siguiente orden: i) los cambios representativos en la estructura del PIB colombiano, ii) la especialización internacional de la economía colombiana, y iii) la ventana de oportunidad del país en el potencial cambio de modelo.

## Cambios representativos en PIB colombiano: 1990 – 2017

Sin desconocer los avances logrados a lo largo del siglo XX, la transición campo-ciudad, el desarrollo industrial en bienes de consumo no durable e intermedios, el fortalecimiento minero y la levedad del mundo rural, acompañados de un fuerte proceso de urbanización con incrementos en la esperanza de vida y el envejecimiento de la población, solamente haremos una breve comparación en la estructuras del PIB entre dos momentos, el actual y el comienzo de la llamada “apertura” económica, en 1.990.

En ese año remoto, hace 28 años, el Presidente Gaviria, en su acto de posesión, invitó al país con una ostentosa frase, la de “bienvenidos al futuro” con el propósito de pasar la página de un cruento episodio de violencia desenfrenada, incluido el asesinato de cuatro candidatos presidenciales, y avanzar en el más ambicioso programa de reformas económicas, sociales y políticas, incluida la Constitución Nacional, emprendido hasta el momento. Los anteriores episodios reformistas se dieron en la década de los treinta y en 1.968, ambos momentos con fuertes réplicas anti-reformistas y por la defensa del statu quo, que desencadenaron en nuevos episodios de violencia, la misma que aún no ha concluido.

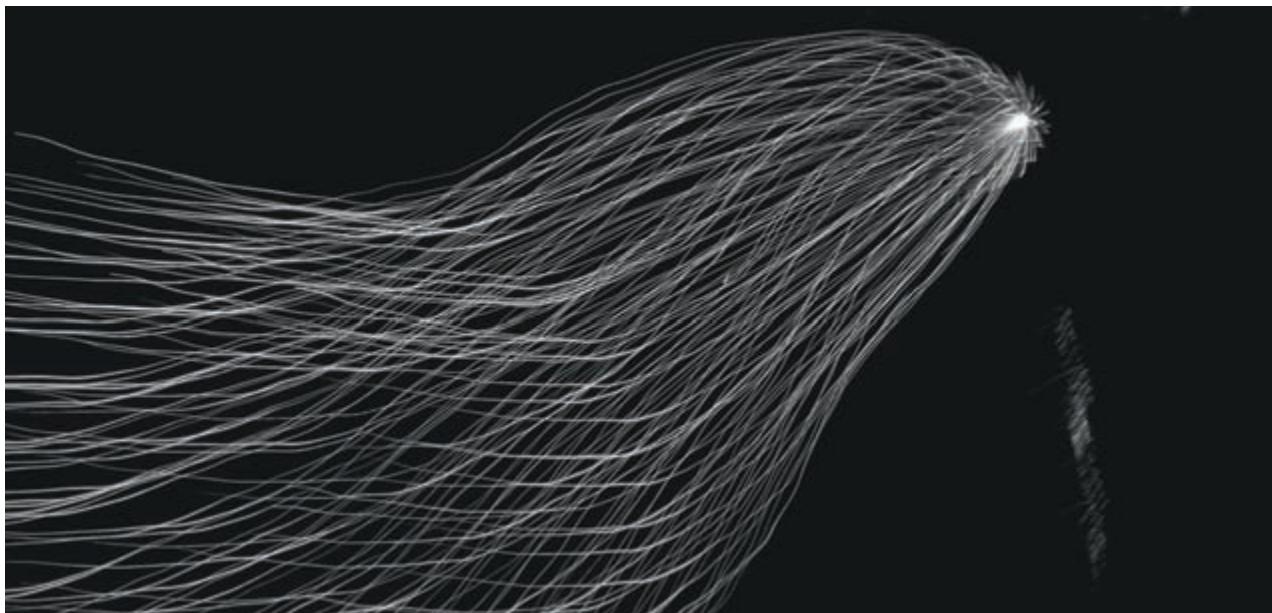
**Cuadro 1**  
**Colombia: estructura del PIB 1990 – 2017 (millones \$ y %)**

Sector	1990		2017	
	\$ corrientes	Participación %	\$ corrientes	Participación %
Agropecuario	4,102	17.07	58,940	6.46
Minero	1,763	7.34	48,814	5.35
Manufacturero	4,333	18.03	102,648	11.25
Energía, gas y agua	417	1.74	32,835	3.60
Construcción	894	3.72	82,580	9.05
Comercio	2,540	10.57	114,467	12.54
Transporte comunicaciones	1,523	6.34	56,462	6.19
Financiero	3,168	13.18	180,728	19.81
Servicios sociales	3,781	15.73	156,558	17.16
Impuestos	1,509	6.28	78,493	8.60
PIB	24,030	100.00	912,525	100.00

Fuente: DANE, cuentas nacionales trimestrales, cálculos del autor.

Las reformas más representativas aprobadas en ese momento giraron hacia tres ejes: i) la búsqueda de mayor contacto económico con el resto del mundo, conocido como apertura económica, con modificación de la estructura arancelaria, simplificación de trámites externos, fortalecimiento institucional y negociación de tratados de libre comercio; ii) ajustes estructurales en el acceso al mercado de trabajo y la seguridad social, con reducción de costos, flexibilidad de contratos y libertad de intermediación laboral (Ley 50/90), con nueva organización de los regímenes contributivo y subsidiado en salud y aparición de sistemas de capitalización en pensiones (Ley 100/93); y iii) transición en fuentes de financiamiento del Estado, de aduanas hacia IVA.

El contexto económico de ese momento se reflejaba en un PIB de \$24.030 millones en precios corrientes, con predominio de los sectores manufacturero, 18%, agropecuario, 17.1%, y de servicios sociales, 15.7%. La distribución entre sectores productivos primario, con 24.4% incluida la minería, y secundario o industria ampliada, con 23.5 incluidos energía y construcción, arroja un consolidado del 48% contra el 46.8% en servicios y 6% en impuestos



indirectos netos de subsidio (cuadro 1). Con una industria a medio hacer, concentrada en bienes de consumo no durable, bienes intermedios y el ensamble de algunos bienes de consumo durable, producto de una precaria industria siderúrgica-metalmecánica, este era el sector líder de la economía. El propósito de la apertura era modernizar esa estructura y ampliar la oferta exportable que compitiera eficazmente con un esperado creciente flujo de importaciones diversas.

**Cuadro 2**  
**Colombia: PIB agropecuario 1990 – 2017 (millones \$ y %)**

Sector	1990		2017	
	\$ corrientes	Participación %	\$ corrientes	Participación %
Café	652	2.71	6,093	0.67
Agrícola	1,794	7.47	32,046	3.51
Pecuaria	1,459	6.07	17,554	1.92
Silvicultura	197	0.82	3,247	0.36
Agropecuario	4,102	17.07	58,940	6.46

Fuente: DANE, cuentas nacionales trimestrales, cálculos del autor.

La oferta exportable de la época se componía de pocos productos con predominio de los de origen primario, agrícola con café, banano y flores, y minero, con petróleo y carbón. La estructura del PIB agropecuario, cuadro 2, segundo sector en importancia de la economía colombiana, se distribuía entre café, 2.7%, otros agrícolas, 7.5%, lo pecuario, 6.1% y algo de silvicultura, 0.8%. Para ese momento ya el café había dejado de ser el principal producto de exportación, mientras el banano tenía avances representativos para convertirse en el segundo renglón de origen agrícola. La actividad pecuaria cubría mercado interno sin mayores expectativas de llegar a mercados externos, mientras la silvicultura también se quedaba en el mercado local.

En el campo minero, el predominio del petróleo en las exportaciones se estaba consolidando; llevaba apenas cinco años de superar la crisis de suficiencia que se tuvo en los años setenta, que obligó a importar petróleo y sus derivados a causa de que el consumo interno superó la producción. Solamente a mediados de los años ochenta y



con la entrada en producción de Caño Limón, se volvió a tener excedentes exportables, el petróleo superó al café y, desde entonces, ha sido el principal producto de exportación nacional. El PIB minero de 1.990, equivalente al 7.3% del PIB nacional, ya marca la diferencia, pues el petróleo representó el 4.3% complementado con 1.3% del carbón (cuadro 3). Tanto en el aporte al PIB como en las exportaciones, el petróleo superó al café, en proporción de 4.3 contra 2.7, y la política de comercio exterior se concentró en facilitar y potenciar esa transición, liberación de importaciones financiadas con el recurso petrolero.

**Cuadro 3**  
**Colombia: PIB minero 1990 – 2017 (millones \$) y %**

Sector	1990		2017	
	\$ corrientes	Participación %	\$ corrientes	Participación %
Petróleo	1,022	4.25	29,382	3.22
Carbón	320	1.33	12,910	1.41
Metálicos	270	1.12	3,120	0.34
No Metálicos	151	0.63	3,402	0.37
Minero	1,763	7.34	48,814	5.35

Fuente: DANE, cuentas nacionales trimestrales, cálculos del autor.

Los resultados alcanzados, 28 años después, revelan que el futuro obtenido fue muy diferente y frustrante respecto al futuro prometido. La promesa de un país moderno, integrado a las naciones del mundo, con capacidad productiva diversa y mano de obra calificada no se cumplió, en cambio se llegó a un país consumidor de moderna tecnología importada, especializado en bienes primarios y con mano de obra barata y semi calificada, es decir, con todos los ingredientes de un país que compite con banalidades y lejos de acceder a la innovación y el desarrollo científico. Como consecuencia, en lugar de propiciar capacidad instalada productiva se fomentó la actividad comercial y la obtención de rentas de diversa índole, desde las mineras hasta las financieras.

La estructura del PIB en el 2.017, año de llegada, lo demuestra con, al menos, tres tendencias de ajuste estructural:

- i) El conjunto de la actividad productiva, agropecuaria, minera y de industria ampliada, cerró con el 35.7% del PIB, es decir 12 puntos por debajo de lo obtenido hasta 1.990, mientras las actividades de servicios

- 
- ganaron 10 puntos para concluir en el 45.7% del PIB y los impuestos indirectos 2 puntos adicionales terminando en el 8.6%;
- ii) El país se desindustrializó y la manufactura perdió siete puntos, reflejados en cierre de empresas, destrucción de cadenas productivas y el ostensible deterioro de la metalmeccánica, mientras el sector agropecuario se congeló en el tiempo, produce prácticamente lo mismo y perdió diez puntos de participación en el PIB, de tal manera que, entre ambos, se transfirieron 17 puntos a otros sectores, y
  - iii) Con el tiempo y diversos altibajos, el sector minero vivió períodos largos de bonanza exportadora y de precios internacionales, con la consiguiente revaluación de la tasa de cambio, mejor conocida como “enfermedad holandesa” y la expansión de los sectores financiero, el nuevo líder, con 19.8%, y el comercio, con 12.5%, mientras los excedentes se usaron para estimular la construcción, con 9%, sin efecto multiplicador en la manufactura.

Si bien el PIB se multiplicó por casi tres, en precios constantes, la velocidad de crecimiento de los diferentes sectores no fue la misma, razón del cambio estructural identificado, dado que los sectores agropecuario y manufacturero fueron los de menor crecimiento y en su interior se produjo una recomposición de la producción, en el caso manufacturero mayor disposición a transformar alimentos y bienes de consumo básico no durable, mientras se redujo al mínimo la producción de bienes de consumo durable de mayor complejidad tecnológica. En el caso del sector agropecuario hay sustitución con bienes importados y pierde 10 puntos en el PIB, quedando en 6.5%, de los cuales café cae a 0.7%, otros agrícolas a 3.5% y el pecuario a 1.9% (cuadro 2), con un marcado despropósito en el uso del suelo.

El motor de la economía o locomotora minera con petróleo y carbón, llegó a su máxima participación en el año 2.013, cuando se tuvo la cotización internacional más alta por barril de petróleo crudo, hasta el 8%, para caer en el 2.017 a solamente el 5.4% del PIB (cuadro 3). Nuevamente y a pesar de que se está llegando al fin de la bonanza, el petróleo superó al café en 4.5 veces en aporte al PIB, como consecuencia de reducción de área sembrada y relativa estabilidad en precios del café mientras el precio del petróleo subía a niveles insospechados. El carbón es buen complemento minero, más estable y terminó con 1.4% del PIB. En la medida que los precios se estabilicen en niveles intermedios, se reducen las reservas y crece la presión internacional por limitar su uso, el ambiente de bonanza terminará de diluirse y la locomotora minera solo será una referencia al pasado.

### **Especialización internacional colombiana**

El cambio estructural refleja la transición de actividades productivas, que generan bienes transables, hacia el diverso mundo de servicios que tiende a quedarse en el mercado interno. El propósito principal de las reformas de 1.990 fue el de estrechar lazos comerciales con el resto del mundo y generar flujos comerciales intra-rama, consecuencia de estructuras productivas diversas y competitivas. El tránsito del síndrome de la mono-exportación y/o de dependencia de pocos productos, conocido como comercio extra-rama y causa de la enfermedad holandesa, hacia el comercio intra-rama solamente se logra diversificando la economía y ampliando la oferta nacional exportable a un número significativamente importante de productos, de tal manera que, ninguno de ellos afecte la tasa de cambio por ajustes en sus precios. Eso no se logró.

Los índices de especialización colombianos, tomados para el año de llegada (cuadro 4), demuestran que el país sigue teniendo alto grado de dependencia primaria exportadora, con productos de origen minero, con las que se financia el gran volumen de importaciones manufactureras, mientras el comercio de servicios es prácticamente inocuo. Esos índices son los tradicionales para medir el comportamiento externo de los países, la tasa de apertura exportadora TAE, construido como la relación entre exportaciones y PIB, y la tasa de penetración de las importaciones TPM, medida como la relación importaciones sobre PIB. Se complementa con el índice Balassa, construido por este

economista, que equivale a la relación entre la diferencia entre las exportaciones y las importaciones sobre la suma de todo el comercio, dando como resultado una tendencia de especialización, entre 1 y 0.33, exportadora y, entre -1 y -0.33, importadora, mientras un índice intermedio, entre 0.33 y -0.33, revela especialización neutra.

**Cuadro 4**  
**Índices de especialización colombiana 2.017 (\$ millones)**

Sector	Exportaciones	Importaciones	PIB	TAE	TPM	Balassa
Agropecuario	7,903,635	6,587,346	58,940,000	13.41	11.18	0.09
Minero	52,740,088	336,450	48,814,000	108.04	0.69	0.99
Manufacturero	50,860,098	128,653,941	102,648,000	49.55	125.34	-0.43
Resto	100,345	410,233	623,630,000	0.02	0.07	-0.61
Total sin impuestos	111,604,166	135,987,972	834,032,000	13.38	16.30	-0.10

TAE: Tasa de apertura exportadora; TPM: Tasa Penetración Importaciones.

Índice Balassa:  $(X-M)/(X+M)$

Fuente: DANE, cuentas trimestrales y de comercio exterior, cálculos del autor.

En el consolidado nacional, el año terminó con déficit en la balanza comercial, dado que se importó más de lo que se exportó, con índices del 13.4% en exportaciones y 16.3% en importaciones sobre el PIB, lo que significa que la producción nacional es insuficiente para abastecer las necesidades del mercado interno, mientras el índice Balassa de especialización revela que, como país, somos deficitarios a pesar de tener un nivel neutro de comercio exterior, exportamos e importamos productos diversos, pero el -0.10 significa que compramos más de lo que vendemos. La especialización hacia alguno de los extremos se da por sectores y, específicamente, por productos o ramas de producción.

En el caso del sector agropecuario, el consolidado para el año 2.017 arrojó exportaciones por el 13.4% del PIB sectorial e importaciones por el 11.2%, dejando un índice Balassa de 0.09, es decir, que el país vende más de lo que compra en bienes de origen agropecuario, sin transformar, con ligera ventaja en ventas y sin convertirse en especialidad sectorial para algún extremo, solamente con tendencia a ser más exportador que importador. Una versión desagregada se tiene con datos del 2.016 (cuadro 5), en la que el consolidado varía ligeramente y la tendencia se mantiene, ese año se exportó el 12.5% de lo producido y se importó el 11%, dejando un índice de especialización del 0.06, neutro y positivo. La especialización se refleja por productos o grupos de productos.

Desagregando por subsectores, el agrícola es el que más comercio de doble vía genera, exporta el 18.5% de su producción, concentrada en café y banano, e importa el 16.7%, concentrado en cereales y caducifolios, algunos de los cuales se producían en Colombia antes de 1.990. El índice de especialización agrícola es totalmente neutro, con un ligero positivo del 0.05, pequeña ventaja que depende de la evolución de la tasa de cambio, dado que en algunos años anteriores y con revaluación, ese índice era también neutro pero negativo.

Los subsectores pecuario y de silvicultura, por el contrario, generan escaso comercio internacional de doble vía y, en ambos casos, más exportaciones que importaciones. En el pecuario, se exportó el 1.2% de su producción y se importó el 0.4% de una producción que solamente representa el 1.9% del PIB nacional, quedando con ventaja competitiva exportadora y un índice de especialización del 0.53. Algo similar sucede con la silvicultura: exportó el 2.4% de su producción e importó el equivalente al 0.3%, ventaja exportadora con índice del 0.71. Los dos son subsectores que, aun cuando tengan ventaja exportadora, le aportan muy poco a la dinámica internacional.

**Cuadro 5**  
**Índices de especialización colombiana agropecuaria 2.016 (\$ millones)**

Subsector	Exportaciones	Importaciones	PIB	TAE	TPM	Balassa
Agropecuario	6,793,374	6,129,236	36,669,000	18.53	16.72	0.051
Pecuaria	188,841	58,641	16,443,000	1.15	0.36	0.526
Silvicultura	63,847	10,734	3,116,000	2.05	0.34	0.712
Agropecuario	7,046,062	6,198,611	56,228,000	12.53	11.02	0.064

Fuente: DANE, cuentas trimestrales y de comercio exterior, cálculos del autor

El contraste es el peso de este sector en la economía colombiana, dado que, durante mucho tiempo fue motor y gestor de la mono-exportación, con el café, seguido del banano, sin nada pecuario, ni de maderas ni de pesca. Las diferentes versiones de información revelan que la producción agrícola se ha obtenido, persistentemente, con el uso de 5 millones de hectáreas, las mismas que finalmente le aportaron 4% al PIB nacional. La actividad pecuaria, por su lado, se distribuye entre ganadería vacuna, cría de cerdos y levante de pollos y huevos, en un área de 38 millones de hectáreas y un aporte al PIB de 1.9%, del cual, la tercera parte es de origen avícola y porcino.

En el caso de la minería la situación es absoluta, el país está totalmente especializado hacia las exportaciones de sus principales productos, petróleo y carbón: entre ambos -y sin procesar- se completa el 40% de las exportaciones colombianas, proporción mayor en años precedentes cuando las cotizaciones internacionales eran más altas. Para el 2.017, las exportaciones superaron la producción e incluyeron inventarios, para una insólita tasa de apertura del 108%, mientras solamente se importó el 0.7%, dejando un índice de especialización de 0.99, prácticamente en el límite de la unidad.

El problema es que esa bonanza terminó y es imposible que reaparezca. Para ello hay dos razones: i) las reservas probadas de petróleo se encuentran por debajo de los 2.000 millones de barriles, que corresponden al 0.1% de las reservas probadas del mundo, y al ritmo de explotación de 900.000 barriles día se agota en cinco años, incluyendo lo que se pueda obtener adicional en exploración, salvo que vuelva a parecer un nuevo Caño Limón que extienda la vida útil del recurso; y ii) la tendencia mundial es a reemplazar combustibles de origen fósil por energías limpias, es decir usar el petróleo para otros fines diferentes a la movilidad, en los más de 400 derivados de uso industrial. En esas dos condiciones, es necesario propiciar sustitutos en exportación y consumo, dejar a un lado la dependencia y prepararnos para un futuro diferente.

La situación con el carbón es relativamente diferente, las reservas probadas equivalen al 0.8% de las del mundo y al ritmo actual de explotación podrían durar hasta 100 años, dado que somos consumidores marginales del mismo y en la práctica, todo se exporta. La tendencia del mundo, en este caso, es a acelerar su sustitución por combustibles menos contaminantes y el mensaje de varios de los principales compradores es el de reducir su demanda hasta abandonar su uso. En tal condición y manteniendo los contratos vigentes, el futuro hay que construirlo pensando en la disminución de su consumo y la búsqueda de alternativas para el mercado exterior.

La situación de la industria manufacturera es dramática, en ella y los 22 subsectores sobre los cuales se puede construir información se reflejan las ventajas y desventajas del proceso comercial abierto en el mensaje de “bienvenidos al futuro”: un país desindustrializado, en el que se combinó la operación comercial con la producción de algunos productos, se expandió la oferta exportable y el comercio intra rama, se erosionaron las cadenas productivas y se tiene altísima dependencia de las importaciones.

Para el 2.017 la tasa de apertura exportadora TAE fue del 49.6%, medida sobre el PIB o Valor Agregado, es decir que buena parte de lo que se produce en Colombia en manufactura diversa se exporta. Hasta aquí el modelo



es exitoso y la oferta exportable tiene un elevado componente industrial. Sin embargo, al mismo tiempo la tasa de penetración de las importaciones TPM revela que el país importa el 125% de lo que se agrega de valor internamente, es decir, el consumo nacional se abastece significativamente con productos importados, dejando un índice general de especialización de -0.43, de importador neto. Lo que se logró al ampliar la oferta exportable se perdió en la mayor frecuencia importadora, que la misma industria no puede financiar y debe recurrir a las divisas dejadas por el petróleo y el carbón. Esa dependencia es la que hay que romper, reconstruyendo las cadenas productivas.

Una mirada en detalle se obtiene con los mismos índices en la versión de 22 subsectores, a 2 ó 3 dígitos CIIU, construidos con base en el consolidado de la Encuesta Anual Manufacturera en su versión de 2.015 (cuadro 6), en la que se reemplaza el PIB sectorial por la producción bruta, a precios de mercado, de cada subsector, mientras las cifras de exportaciones e importaciones provienen del reporte de comercio exterior convertido a moneda nacional por la tasa de cambio promedio del mismo año. Estos resultados son más ajustados a la realidad, dado que se mantienen los precios de mercado como referencia, sin embargo, el índice de especialización no varía mucho respecto al general, en este caso y para el año 2015 fue de -0.53, importador neto. Los resultados no son homogéneos. Veamos:

- En el contexto general de la industria manufacturera se confirma la elevada dependencia de las importaciones y el índice de especialización con tendencia importadora. En valores absolutos, la manufactura produjo en Colombia un monto de \$226.2 billones de pesos corrientes, con un valor agregado de \$87 billones, unas exportaciones de \$43 billones e importaciones de \$141 billones. En valor relativo, la manufactura aporta 12% al PIB nacional y participa con 45.6% de las exportaciones y el 94.6% de las importaciones, dejando índices TAE en 19.3% y de TPM en 62.5%, es decir, se importa tres veces más de lo que se exporta y esa diferencia se financia con la especialización minera.
- El principal efecto de la “apertura” económica es la generalización del comercio intra-rama en toda la industria manufacturera, es decir, exportaciones e importaciones del mismo tipo de bienes, tal como se observa en el cuadro 6, aún en subsectores en los cuales el comercio exterior es poco representativo, caso de las industrias de bebidas e impresos, con índices TAE y TPM inferiores al 10% ó en las industrias de minerales no metálicos y de muebles, en los que la TAE es inferior al 10% y la TPM inferior al 20%.

**Cuadro 6**  
**Índices de especialización colombiana manufactura 2.015 (\$ millones)**

CIIU	Sector	Exportaciones	Importaciones	Producción bruta	TAE	TPM	Balassa
10	Alimentos	12,268,311	8,449,646	56,495,617	21.72	14.96	0.18
11	Bebidas	76,811	850,371	12,235,031	0.63	6.95	-0.83
13	Textiles	795,079	3,393,932	4,831,541	16.46	70.25	-0.62
14	Confecciones	1,325,120	1,823,303	7,347,070	18.04	24.82	-0.16
15	Cuero calzado	692,476	1,517,005	1,817,953	38.09	83.45	-0.37
16	Productos de madera	82,726	677,730	1,069,799	7.73	63.35	-0.78
17	Papel cartón	1,159,464	2,149,470	7,781,604	14.90	27.62	-0.30
18	Impresos	27,784	41,839	3,028,626	0.92	1.38	-0.20
19	Refinación petróleo	4,370,863	14,035,413	39,474,453	11.07	35.56	-0.53
20	Química básica	7,187,385	19,743,196	24,198,891	29.70	81.59	-0.47
21	Farmacéutica	1,402,619	7,187,198	6,064,089	23.13	118.52	-0.67
22	Caucho plástico	1,730,170	5,125,358	10,125,732	17.09	50.62	-0.50
231	Vidrio	480,225	631,760	1,775,323	27.05	35.59	-0.14
239	No metálicos	451,116	1,715,118	11,509,847	3.92	14.90	-0.58
241	Hierro	1,421,810	5,189,262	6,209,079	22.90	83.58	-0.57
242-3	Metales	4,017,958	2,211,079	5,519,423	72.80	40.06	0.29
25	Estructuras metálicas	892,002	2,969,587	4,921,075	18.13	60.34	-0.54
27	Aparatos eléctricos	1,660,357	22,642,346	4,994,216	33.25	453.37	-0.86
28	Maquinaria y equipo	896,717	13,562,174	2,686,838	33.37	504.76	-0.88
29	Equipo de transporte	1,604,708	22,874,850	8,725,997	18.39	262.15	-0.87
31	Muebles	180,703	496,083	2,432,905	7.43	20.39	-0.47
32	Joyas y otros	778,232	3,849,467	3,000,898	25.93	128.28	-0.66
Total	Millones de \$	43,620,246	141,373,492	226,246,008	19.28	62.49	-0.53

Fuente: DANE, Encuesta Anual Manufacturera y cuenta de comercio exterior, cálculos del autor

- Los subsectores de transformación de alimentos, que pesa el 25% de la producción manufacturera colombiana y es el mayor exportador, con el 28% de las ventas externas industriales, y de minerales metálicos, en la práctica ferroníquel y el 9.2% de exportaciones, son los únicos que tienen índice de especialización exportadora, con 0.18 y 0.29, respectivamente. En ambos casos, el flujo comercial de doble vía es representativo y diverso, dejando una TAE de 21.7% en alimentos y de 72.8% en metales, contra una TPM de 15% en alimentos, equivalente al 6% de las importaciones industriales, y del 40% en metales, con el 1.6% de las importaciones manufactureras.
- En el subsector de química básica, segundo exportador industrial, que pesa el 10.7% de la producción, exporta el 16.5% e importa el 14%, se hace evidente la estrategia empresarial de especializar su actividad en diversos países con la producción de un grupo de productos destinados a satisfacer la demanda de una región e importar los que se producen en otros países de la misma región. Es una estrategia empresarial y no de país que, en el caso colombiano, se refleja en los índices de comercio, la TAE del 29.7% y la TPM del 81.6%, con especialización importadora del -0.47 y en abierto déficit comercial, exporta \$7.2 billones e importa \$19.7 billones. Similar estrategia se percibe en los subsectores farmacéutico, plástico, aparatos eléctricos y equipo de transporte.

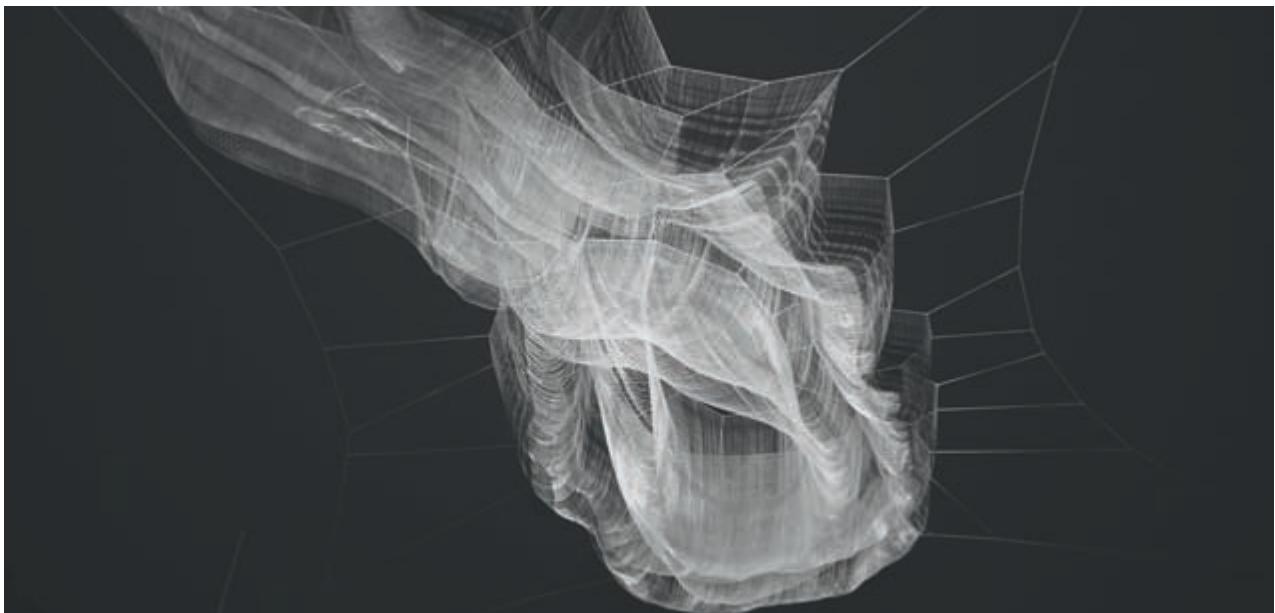
- 
- En el subsector de refinación de petróleo sucede todo lo contrario al producto en bruto o petróleo crudo. A pesar de ser el segundo sector en producción con el 17.5% y \$39.5 billones, y ante la falta de infraestructura de refinación, en el 2.015 se importaba derivados en proporción superior a lo que se exportaba, con \$4.4 billones exportados y \$14 billones importados, una TAE del 11% y una TPM del 36%, para índice de especialización importadora del -0.53. Debería esperarse que esta situación cambie en los próximos años dada la entrada en funcionamiento de la Refinería de Cartagena.
  - Los subsectores donde más se percibe la desindustrialización y la pérdida de experiencia son los tradicionales textil y confecciones. Ambos pasaron a tener déficit comercial y a combinar las operaciones de comercio con producción interna. La pérdida es mayor en el caso de textiles, que concluyó con una TAE del 16.5% y una TPM del 70.3% para una especialización importadora del -0.62. con pérdida menor confecciones y una TAE del 18%, una TPM del 24.8% y una especialización neutra con tendencia importadora del -0.16. Algo similar sucede con subsectores tradicionales colombianos como cuero y calzado, madera, papel y cartón, vidrio y minerales no metálicos.
  - El gran perdedor del proceso es el conjunto de subsectores que componen la cadena metalmecánica, estructuras metálicas, aparatos eléctricos, maquinaria y equipo y equipo de transporte. Con estrategias empresariales incluidas, estos cuatro subsectores exportaron \$5 billones, más que café, banano y flores juntos, con una TAE del 23.7% frente a importaciones por \$62 billones y una TPM del 290.9%, para un índice de especialización importadora del -0.85. Esta es la gran falencia del país, dado que en las economías más avanzadas, incluidas en la OCDE, esta cadena tiende a representar, al menos, la tercera parte del tejido industrial, mientras en Colombia solamente representa el 9.4% de la producción manufacturera, el 11.6% de las exportaciones y el 43.9% de las importaciones. Lo que se había construido antes de 1.990 se desmontó y no se ha generado estrategia alguna para recuperarlo, ni hay política nacional de construcción de marca país en estos bienes.

### **La ventana de oportunidad por un cambio de modelo**

El futuro próximo del país se debate entre dos alternativas, la de extender al extremo la especialización minero exportadora basada en carbón y petróleo, o la de construir un proceso de transición hacia un país que recupere la producción agrícola e industrial y abandone las expectativas de vivir de bonanza en bonanza. La primera opción tiene vida corta, hasta donde subsistan las reservas probadas actuales más el resultado de nuevas exploraciones y los resultados de la transición energética mundial. La segunda opción es complicada en el corto plazo y requiere de acciones que recuperen el uso de la tierra fértil a la producción agrícola, propiciar su transformación industrial y atraer inversión hacia la cadena metalmecánica y el desarrollo de los servicios inteligentes.

Las oportunidades se reflejan en tres aspectos:

1. Con la firma de los acuerdos de paz y la reducción del conflicto rural, el Estado tiene la oportunidad de recuperar el control sobre el territorio nacional y propiciar su mejor uso, es decir, cumplir con una expectativa que supera el medio siglo de transformar la Colombia profunda, la del campesino sin tierra, la del minifundista que produce la canasta básica y recibe precios irrisorios, la de la tierra mal explotada y con enorme potencial productivo. La oportunidad es la de pasar de 5 millones de hectáreas sembradas en agricultura hacia una meta de dedicar 15 millones de hectáreas, las más fértiles del país, a esta actividad y lograr la soberanía alimentaria, ampliar la oferta exportable y su transformación industrial.
2. Sustituir en el mediano plazo la actual especialización minera en combustibles fósiles, carbón y petróleo, significa crear condiciones en dos áreas: i) la ampliación y diversificación del tejido industrial, con la



transformación de los productos del agro, la producción de componentes de nueva infraestructura energética, el fortalecimiento de la metalmecánica y generación de los bienes de base para el desarrollo de servicios inteligentes, eso significa empoderar a nuestros agricultores, enseñarles a transformar su producto, fortalecer las mipymes industriales y apoyar su acceso a la tecnología, atraer inversiones a la producción con aprendizaje tecnológico y promover las redes de servicios inteligentes; y ii) cubrir la factura energética colombiana sustituyendo el consumo de combustibles fósiles hacia energías renovables con generación de energía solar, eólica y de biomasa, así como la promoción de la movilidad eléctrica y las redes en fibra óptica.

3. Transformar el capital humano colombiano en un gestor del conocimiento y la innovación, lo que solo se logra fortaleciendo y mejorando el sistema educativo para las nuevas generaciones. Con la juventud actual, un mayor y mejor acceso a los programas de formación que complementan las capacidades y competencias que puedan haber adquirido para convertirlos en promotores de la aplicación en nuevas tecnologías. Para la adolescencia actual, promoción de una mejor educación con jornada escolar completa, acceso a la educación superior en diversas áreas tecnológicas y fortalecimiento de los procesos de prácticas y pasantías en el mundo real. Para la infancia actual, extensión de la educación preescolar a tres años con el desarrollo de fortalezas en bilingüismo y teoría de conjuntos.

## BIBLIOGRAFIA

- DANE: Encuesta Anual Manufacturera 2015, Reportes de Comercio Exterior 2015, 2016 y 2017, Cuentas nacionales trimestrales 1990 y 2017.
- EIA (2007). “Oferta y demanda de energía: tendencias y perspectivas”. Departamento de Energía, Washington.
- Superintendencia de Industria y Comercio (2011). “Análisis descriptivo y estructural del sector de Energía en Colombia”. Estudios de Mercado. Bogotá. Mayo.

---

# *CATEGORÍAS, PATRONES Y DETERMINANTES EN LOS ASESINATOS Y AMENZAS A LÍDERES SOCIALES*

CAMILO GONZÁLEZ POSSO

PRESIDENTE DE INDEPAZ

---

**L**a persistencia de amenazas y asesinatos de líderes sociales en los primeros meses del 2018 está alarmando a toda la sociedad colombiana y a la comunidad internacional, y obliga a revisar la información disponible, los análisis y las respuestas ofrecidas. INDEPAZ ha registrado 56 asesinatos en los primeros tres meses del año con una alta proporción de campesinos líderes de juntas de acción comunal y líderes de pueblos indígenas y de comunidades negras. Entre los asesinados en 2018 se encuentran 11 personas que estaban promoviendo la sustitución de cultivos de coca en los pactos con el gobierno o frente a operaciones de erradicación forzada; además la cifra de homicidios de excombatientes de las FARC o familiares de quienes entraron en el pacto de paz ya asciende a 71 personas, 19 de ellas asesinadas entre enero y marzo de 2018. Las alertas se han activado para evitar que siga el espiral de violencia que se ha escalado en 89 municipios en donde en 2017 asesinaron a 173 lideresas y líderes, y en 2016, a 134.

La disparidad de cifras publicadas a lo largo de un año sigue siendo fuente de confusión y síntoma de la incapacidad de diálogo entre organizaciones de la sociedad civil y de ellas con las instituciones del Estado para unificar definiciones, categorías y evaluar las diferencias en diagnósticos y formulación de estrategias de respuesta.

La insuficiencia de las medidas adoptadas por el Estado para garantizar la vida de líderes y de excombatientes incorporados a la vida legal ha motivado un duro pronunciamiento de la Procuraduría General de la Nación en el cual exige diligencia y eficacia en las medidas preventivas y de protección. “El sistema de protección de líderes sociales fracasó”, dijo el Procurador el pasado 20 de marzo al rechazar nuevos asesinatos de líderes en Tumaco. “Es inaudito e inadmisible que una población como Tumaco, que fue militarizada para supuestamente garantizar la seguridad de la comunidad, la muerte de los líderes no se detenga. Exhorto a las autoridades locales y regionales a asumir compromisos en la defensa de la vida de los líderes sociales”, dijo Carrillo<sup>1</sup>.

Con anterioridad, la misma Procuraduría rechazó afirmaciones del Ministro de Defensa por minimizar el sentido e impacto de los asesinatos denunciados por organizaciones de derechos humanos al decir que lo dominante son los conflictos personales entre líderes y lanzando la ya célebre afirmación que la “*inmensa mayoría de muertes de líderes sociales se deben a peleas de vecinos, faldas y por rentas ilícitas*”.

---

<sup>1</sup> El Heraldo 21 de marzo de 2018. Consultado en <https://www.elheraldo.co/politica/sistema-de-proteccion-de-lideres-sociales-fracasó-procurador-473070>.



En medio de esa controversia Richard Moreno, Procurador Delegado para Asuntos Indígenas, respondió diciendo que “eso para la Procuraduría es inadmisible, es inaceptable”. “Hemos requerido a la Fiscalía General de la Nación para que investiguen al señor ministro, en torno a que presente las pruebas sobre las cuales manifiesta su declaración”. “Esa es una forma de justificar la muerte de nuestros líderes, pero además darles rienda suelta a que los sigan asesinando y no hay responsabilidad de ningún tipo de actor ni sector, que lo están haciendo porque están buscando la muerte por lios de faldas”, manifestó el delegado del Ministerio Público<sup>2</sup>.

El Fiscal Néstor Humberto Martínez y la Vicefiscal María Paulina Riveros han hablado del avance de investigaciones por asesinato de 170 líderes desde 2016 y sobre esa base han reconocido que existen patrones comunes en la actuación criminal de ciertos grupos, sobre todo en los departamentos de Chocó, Cauca y Nariño. “Lo que si podemos afirmar -dijo la Vicefiscal en diciembre de 2017- es que al día de hoy encontramos patrones de conducta comunes que nos hacen poner la atención en el tema de sistematicidad de patrones de conducta, que es una situación que estamos en este momento evaluando”<sup>3</sup>. El Fiscal, por su parte, habló de “sistematicidad parcial” y multicausalidad diferenciada por regiones.

El debate desatado por las declaraciones de la Procuraduría, la Fiscalía, la Defensoría y el Ministerio de Defensa ha permitido remirar el grave panorama de los asesinatos, amenazas y otras formas de violencia que continúan azotando a comunidades y líderes en regiones en donde en el posacuerdo se llevan a cabo reconfiguraciones de control territorial, recursos y poblaciones.

La Alerta Temprana 021 promulgada por la Defensoría del Pueblo el 28 de febrero de 2018 resume de la mejor forma la gravedad de la situación de riesgo de líderes, lideresas y comunidades en 289 municipios de 29 departamentos. Según la Defensoría del Pueblo, en 2018 la lista de organizaciones sociales cuyos líderes están en riesgo llega a 419 en todo el país.

2 <https://voces.com.co/procuraduria-solicita-que-se-investigue-al-mindefensa-por-decir-que-asesinatos-son-lios-de-faldas/>

3 El Colombiano, 22 de diciembre de 2017, La Fiscalía comienza a ver sistematicidad en asesinatos de líderes sociales. Consultado en <http://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/fiscalia-indaga-sobre-sistematicidad-en-asesinato-de-lideres-sociales-en-colombia-DI7903353>



### **¿Qué quiere decir que en los asesinatos y amenazas hay “sistematicidad de patrones”?**

Las sentencias de los Tribunales de Justicia y Paz han dado importancia a la identificación de patrones como parte de la investigación de contextos y de determinantes de macro-criminalidad. Los patrones de criminalidad, para estos casos, son identificados como característica del comportamiento violento y homicida de sujetos que pueden ser grupos, que repiten procedimientos, objetivos, impactos y finalidad en situaciones específicas. Los actos violentos se inscriben en un patrón cuando muestran interrelación, correlación de variables que configuran un fenómeno criminal<sup>4</sup>, riesgo predecible o una tendencia. La Ley 1592 de 2012. Art. 16, incorporó el concepto de patrón de criminalidad para investigar “el accionar de los grupos armados organizados al margen de la ley y a develar los contextos, las causas, y los motivos del mismo, concentrando los esfuerzos de investigación en los máximos responsables” y puede ser una guía en la formulación de hipótesis para el esclarecimiento de la verdad<sup>5</sup>.

Para identificar patrones de sistematicidad o de fenómenos criminales se consideran en este caso las motivaciones de control social y territorial, de control económico y/o de poder. También la logística de los casos y las características de las víctimas y el impacto potencial de la agresión; las actividades sociales y económicas de las víctimas y la georreferenciación de los hechos victimizantes y de los territorios y poblaciones impactados.

El análisis de contextos y el método de asociación de casos puede nutrirse del concepto de “patrón” en diferentes disciplinas sociales. Como reseña la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá, a ese concepto aporta la economía, la ciencia política o la sociología con definiciones y herramientas que se complementan: asociación significativa de variables analizadas con correlaciones o técnicas de regresión multivariadas; estudios de caso apoyados con métodos estadísticos o grupos focales.

El fenómeno criminal que se hace visible con los asesinatos de líderes sociales no puede reducirse a los homicidios pues este tipo de agresión se complementa e interrelaciona con amenazas, extorsión, reclutamiento para las redes informales de grupos armados organizados y delincuenciales; múltiples formas de violación de los derechos

<sup>4</sup> FGN, 2015, Herramientas para la investigación y la acción penal. Consultado en: [https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/CHP\\_Cartilla5\\_AF\\_Digital1.pdf](https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/CHP_Cartilla5_AF_Digital1.pdf)

<sup>5</sup> Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sentencia sobre el Bloque Central Bolívar, Magistrada Alexandra Valencia Molina. Radicado 110016000253201300311 N.I. 1357. Bogotá D.C. 11 de agosto de 2017.

---

humanos y de normas del DIH están en conexión con culturas que apoyan la justicia privada y la reproducción de la estigmatización y discursos del odio contra personas o grupos.

Cuando el Ministerio de Defensa u otra instancia del gobierno o del Estado no acepta la existencia de un fenómeno criminal contra líderes sociales ni la realidad de patrones sistemáticos, está asumiendo la tesis de que se trata de homicidios que ocurren por azar, individualmente, sin conexión entre ellos y por lo mismo que no constituyen una amenaza grave para comunidades o grupos ni para la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz. En esa lógica se les asignan causalidades de vecindario del mismo tipo que las riñas o ajustes de cuentas por conflictos personales o de faldas. Los responsables serían personas del entorno local o grupos con alcance de simples pandillas de barrio.

### **¿Quiénes son las víctimas de las agresiones en contra de los líderes?**

En todos los informes sobre asesinatos y amenazas las víctimas son líderes y lideresas sociales, reconocidas en sus comunidades y organizaciones por su acción permanente en defensa de los derechos territoriales y políticos o activistas comprometidos en acciones de beneficio colectivo. La definición de líder social comprende a los defensores de derechos humanos y es más amplia en tanto reconoce como líderes o lideresas a los activistas vinculados a la defensa de derechos de la comunidad y organización en una coyuntura específica, aunque no sea su dedicación permanente<sup>6</sup>. En sentido amplio, todo líder social es un defensor de derechos humanos, pero para algunos, en contravía con lo definido por el CIDH, esa calidad le correspondería solo a personas dedicadas explícitamente a la defensa de esos derechos. Aquí, para no entrar en esa polémica, se utiliza la expresión Líder Social.

Las listas de líderes sociales agredidos son elaboradas con base en las noticias o informes entregados desde las regiones, por organizaciones de base o plataformas de defensores de derechos humanos, por entidades oficiales y medios de comunicación. La confrontación inicial de fuentes busca filtrar los registros de inconsistencias y limitarse a eventos en los cuales existen indicios suficientes para calificar a la víctima como líder social que ha sido agredida en razón de su compromiso con la defensa de los derechos de su comunidad o sector. La calidad de líder se la otorga su acción colectiva reivindicativa o por derechos y puede hacerla en tanto directivo o activista de la organización, grupo o comunidad. Esta definición es consistente con las de Naciones Unidas o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que permiten asociar a los líderes sociales con la defensa de los derechos humanos y que consideran que ser Defensor de Derechos Humanos no es un título o cargo dentro de una organización sino una calidad inherente a la acción colectiva en procura de la garantía y efectivo disfrute de derechos políticos, sociales, étnicos, de género, económicos, colectivos o del ambiente.

La definición de víctima por ser líder social no incluye situaciones o eventos de agresión o violencia fatal que se producen por disputas de asuntos personales, intrafamiliares, por robo, riñas y daño contra la propiedad individual que no esté en conexión con agresión al conjunto de una organización, grupo o comunidad. Así que, si por una primera evidencia se incluye un caso como agresión a un líder social y como resultado de informaciones no judiciales o de investigaciones se muestra que en realidad obedece a circunstancias ajenas a la condición de líder o activista de la causa colectiva, ese caso debe retirarse de la lista. En primera instancia las organizaciones que hacen registro de agresiones a líderes parten de la presunción de su condición de víctimas por su función social y por la información de las organizaciones de las cuales hacen parte.

---

<sup>6</sup> Según el CIDH “Las defensoras y defensores de derechos humanos son personas que promueven o procuran de cualquier forma la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional. El criterio identificador de quien debe ser considerado defensora o defensor de derechos humanos es la actividad desarrollada por la persona y no otros factores como el recibir remuneración por su labor, o el pertenecer a una organización civil o no. Este concepto también es aplicable a los operadores de justicia como defensores del acceso a la justicia de miles de víctimas de violaciones a sus derechos”.

En los registros de INDEPAZ se acogen nombres de líderes enviados por organizaciones locales o regionales y se completan y confrontan con los de entidades y plataformas; en particular se consolidan con las listas que lleva la Marcha Patriótica y otras organizaciones. Como categorías de clasificación existen tres nomenclaturas:

- a) Por el sector social de la organización de la cual se afirma que la víctima es líder (Indígena; Afrodescendiente o comunidades negras; campesina comunal-JAC; otras campesinas; sociales que incluyen ambientalistas, sindicales, de comunicación, religiosas; de género; otras).
- b) Por tipo de conflicto en el cual se produce la agresión: Cocalero o de producción de plantas prohibidas (en pactos de sustitución; en acciones de erradicación forzada); minero; ambiental; de restitución o reclamación de tierra o territorio; político; otros.
- c) Por afiliación de la víctima: nombre de las organizaciones más frecuentes.

En el informe de INDEPAZ sobre homicidio de líderes y lideresas en 2017 el 69,3% son de organizaciones campesinas, JAC o étnicas. Si se considera el tipo de conflictos se constata que los relacionados con cultivos de coca (pactos de sustitución o erradicación forzada) son el 15% del total en 2017, y el 20% en los primeros meses de 2018; los conflictos por tierra, territorio y recursos, el 32% en 2017. El 14% de los homicidios son de mujeres. En 2018 las organizaciones que reconocen como suyos a los asesinados son en su mayoría la Cumbre Agraria (Marcha Patriótica 4, ONIC 3, PCN 3, Congreso de los Pueblos 2) y de Confederación Comunal de Colombia. El 16% del total de líderes sociales asesinados desde la firma del Acuerdo de Paz en el Teatro Colón hasta febrero de 2018 eran miembros de la Marcha Patriótica. Se suman los militantes del nuevo partido político legal Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común que suman con familiares 64 personas.

**Cuadro 1. Líderes sociales asesinados en Colombia, 2017 y 2018, a febrero 15**

Líder de organización	2017	2018 (de 1 de enero a marzo 30)
AFRODESCENDIENTE Y CCN	26	8
INDIGENA	34	10
CAMPESINA**	33	10
CAMPESINA COMUNAL JAC	27	18
Organización Social DE OTRO TIPO*	32	7
APOYO***	3	4
LGTB	3	-
OTROS	15	8
Total	173	65

\*Ambientalista, ambientalistas, sindicales, de comunicación, religiosas, gremial.

\*\* Incluye reclamantes de tierras, líderes de organizaciones distintas a las JAC

\*\*\* ONGs, abogados defensores

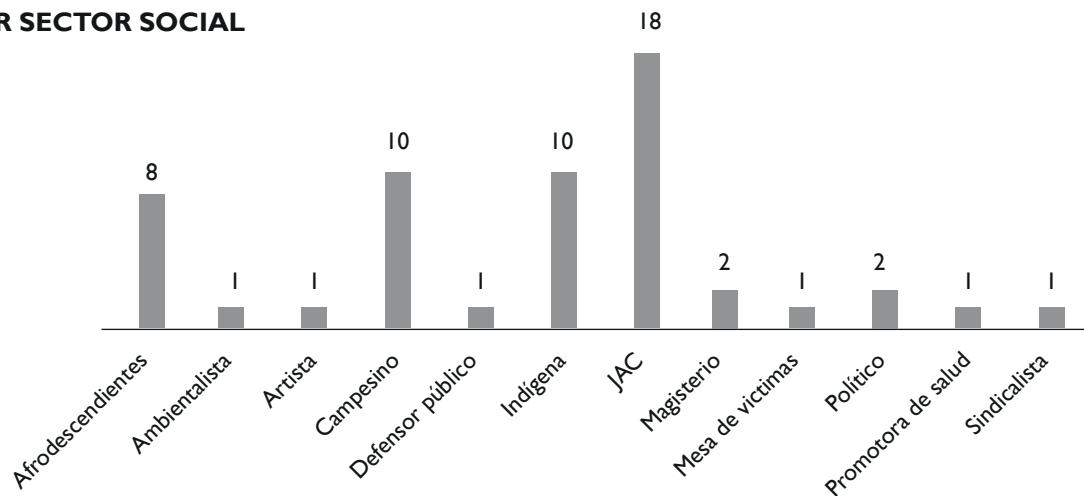
Fuente: INDEPAZ

Según la Fiscalía General de la Nación los homicidios de defensores de derechos humanos perpetrados entre enero de 2016 y febrero de 2018 corresponden en su mayoría a líderes de Juntas de Acción Comunal (31%) y de otras organizaciones campesinas (31%); siguen los indígenas y afrodescendientes (17%) y de otras organizaciones sociales, incluidas las sindicales (10%)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> La FGN utiliza las mismas categorías que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Colombia. Aquí se agrupan las más afines.

**Gráfica 1. Líderes sociales asesinados en Colombia – Enero 1 a marzo 30 de 2018**

**POR SECTOR SOCIAL**



En cada una de las regiones de ocurrencia de las agresiones, y del homicidio en particular, hay una historia y realidad actual de conflictividades violentas asociadas a la disputa por el control territorial, social y de poderes.

Los homicidios son un tipo entre varios que se asocian a las agresiones en contra de los líderes, tal como muestran el informe de la Fiscalía General de la Nación a la Cámara de Representantes, entregado en marzo de 2017, el informe conjunto de la CCJ, IEPRI, CINEP e INDEPAZ, en 2017, y las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo. Para una visión completa se requiere tener en cuenta todas las modalidades de agresión y abuso de los derechos humanos, como se ilustra en la tabla 2.

Las amenazas han crecido en los últimos años y se incrementaron en 2016 y 2017 como parte de las agresiones desatadas contra los líderes y organizaciones defensoras de los acuerdos de paz. En 2017 esas amenazas superaron los 500 casos según la Comisión Colombiana de Juristas. El contenido de las amenazas y sus destinatarios muestran un claro patrón pues se dirigen en contra de defensores de derechos territoriales, líderes políticos regionales en todo el país, organizaciones de la Cumbre Agraria, tanto campesinas como indígenas y afros. El lenguaje común es la condena a muerte so pena del desplazamiento; las amenazas se proponen crear zozobra entre las comunidades urbanas y rurales y estigmatizar a los líderes, a opositores políticos o a excombatientes que han firmado la paz; tienen un claro contenido de oposición a los acuerdos de paz y acogen los discursos de los guerristas más radicales; esta ola de amenazas encuentra cobertura en los discursos del odio de quienes quieren desmontar los pactos de paz aunque sus autores sean diversos en una gama que puede ir desde gestores individuales solitarios, que replican viejos aprendizajes para buscar ventajas, hasta acciones organizadas por núcleos entrenados en la guerra sucia y la administración del miedo como parte de la contrainsurgencia.

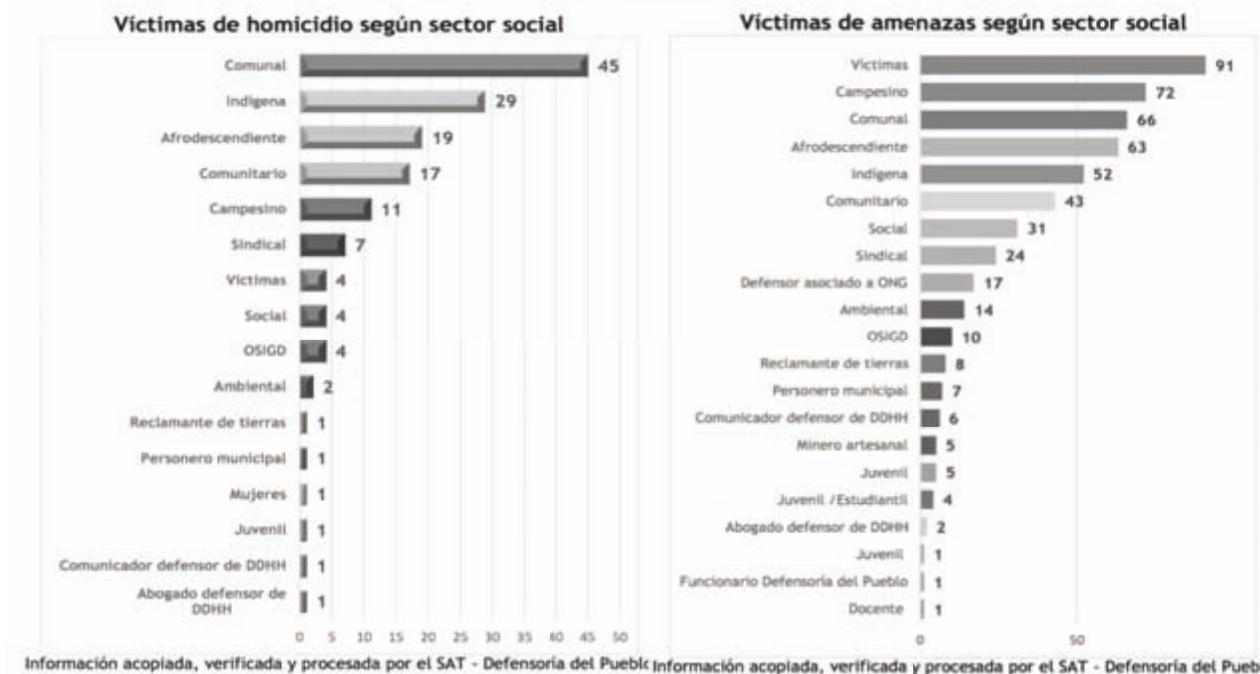
**Cuadro 2. Víctimas por agresiones contra defensores de derechos humanos**

Víctimas en casos por agresiones contra DDH - Fiscalía*		Defensoría**		
Delito	2014	2015	2016	2017
Delitos sexuales	9	6	1	
Desaparición forzada	4	5	4	4
Desplazamiento	29	23	24	
Tentativa de Homicidio	5	11	24	26
Violación ilícita de comunicaciones	4			
Homicidio	67	84	141	153
Amenazas	343	339	373	480

Fuente: \*Fiscalía General de la Nación, 2017. Los datos de 2017 son hasta febrero. Respuesta a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes. Moción de Alirio Uribe de noviembre de 2016. \*\*Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana 026-28.

Gráfica 2. Víctimas de homicidio y amenazas 2017

VÍCTIMAS DE HOMICIDIO Y AMENAZA SEGÚN SECTOR SOCIAL – 2017  
- Defensoría del Pueblo – Alerta Temprana del 24 de febrero de 2017-



Los informes de la OACNDHC incluyen datos significativos para el análisis de patrones en las agresiones a los líderes sociales y en particular en cuanto a los homicidios:

- Los casos de homicidios de líderes han ocurrido en 25 departamentos entre los que sobresalen: Antioquia, Cauca, Valle del Cauca, Norte de Santander, Nariño, Risaralda, Chocó, Caquetá, Cesar, Meta y Putumayo, entre otros.
- Las víctimas han sido mayoritariamente líderes comunitarios, presidentes o vicepresidentes de Juntas de Acción Comunal, líderes indígenas, dirigentes campesinos, líderes sindicales, de la población LGTBI y sociales, entre otros.
- En 2018 la Oficina ha tenido conocimiento de 18 casos de homicidio donde las víctimas fueron reivindicadas como líderes (as) defensores (as) de DDHH. De los citados casos, en 8 se confirmó el rol de liderazgo de las víctimas, en dos se encontró que las víctimas eran miembros de organizaciones; y hay ocho casos más en proceso de verificación.
- En 2017, 67% de los homicidios de líderes reconocidos ocurrieron en zonas de anterior presencia de la FARC-EP y 75% en enero de 2018.
- 87% de los homicidios ocurrieron en municipios con violencia endémica e índices de homicidios superior a la media nacional.

Cuando se agrede a un líder social o a un activista defensor de los derechos de su comunidad se atenta contra el tejido social y la vida en relación en un territorio. Los impactos de homicidios, amenazas, constreñimiento, detenciones arbitrarias, desplazamiento forzado y otros abusos en contra de los derechos humanos tienen consecuencias destructoras estructurales, impiden el ejercicio pleno de las libertades individuales y políticas, alteran las condiciones sociales y económicas de comunidades, pueblos y territorios. En 2017 y primer trimestre de 2018, los asesinatos de líderes afectaron a 47 comunidades y 92 organizaciones.

**Cuadro 3. Afectación a colectivos por asesinato de líderes sociales,  
Enero de 2017 a marzo de 2018**

<b>Organizaciones</b>
92
ACIN Norte del Cauca
Asociación de institutores de Antioquia (ADIDA)
Asociación de maestros y trabajadores de la educación de Córdoba (ADEMACOR)
Asociación de trabajadores campesinos del Valle del Cauca-ASTRACAVA
Asociación nacional de afrocolombianos desplazados-AFRODES
Asociación sindical de directivos docentes del Tolima
Asociación agroecológica interétnica e intercultural ASOKINCHAS de Congreso de los Pueblos y el Coordinador Nacional Agrario
Asociación apícola del Cesar-ASOGRACE-
Asociación campesina de la región del Catatumbo
Asociación campesina del Alto Sinú (ASODECAS). Líder del movimiento Marcha Patriótica
Asociación Chaparral LGTB diversa
Asociación de juntas de acción comunal de los ríos Mira, Nulpe y Mataje (ASOMINUMA)
Asociación de trabajadores campesinos del Carare
Asociación de víctimas 2 de octubre/Marcha Patriótica
Asodecas, Coccam y el movimiento político y social Marcha Patriótica.
ASOINCA
ASTRACAN-Subdirectiva El Rosario, FENSUAGRO-CUT, COCCAM, PUPSOC, Y Marcha Patriótica
ASTRAZONAC/FENSUAGRO/CUT/ANZORC/PUPSOC/Marcha Patriótica
Colectivos de mototaxistas en La Dorada
Comisión de Derechos Humanos de Marcha Patriótica
Red de Derechos Humanos Francisco Isaías Cifuentes
Comité de barqueros y mineros del Alto de Chiri
Comité de cafetaleros del norte del Valle y Federación Nacional de Cafeteros
Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC / Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC
CONPAZ
Cooperativa de productores de cacao y miel de la vereda La Ossa.
Coordinadora nacional de cultivadores de coca, amapola y marihuana (COCCAM)
Asociación Campesina del Bajo Cauca
Defensa Civil
FECODE
Fundación Colombiana ARCO IRIS
Fundación Colibrí
INPEC
Institución educativa Rafael Uribe Uribe
Junta de Acción Comunal de la vereda Agüita, corregimiento de Santa Cecilia, Municipio de Pueblo Rico (líder de procesos afro en esa localidad)
Junta de Acción Comunal de la Vereda La Delicia, del núcleo de Sencella, Puerto Leguízamo
Junta de Acción Comunal DECEPAZ.
Junta de Acción Comunal Vereda Bellavista Corregimiento La Paz, Municipio El Tambo

Junta de Acción Comunal de la vereda La Brasilia
Junta de Acción Comunal Barrio Nelson Mandela
Junta de Acción Comunal Bombinal
Junta de Acción Comunal Corregimiento Esmeraldas. ASOCOMUNAL. Coordinadora Cívica por Mercaderes
Junta de Acción Comunal de Truandó
Junta de Acción Comunal vereda Entre Ríos, Corregimiento de Caracolito, El Copey (Cesar)
Asociación Veredal de Víctimas de El Copey (ASVERVIC), hace parte de la Asamblea Campesina del Cesar por la restitución de tierras y el buen vivir
Junta de Acción Comunal Llano Ochalí Yarumal
Junta de Acción Comunal Vereda Baco Cañoavena
Junta de Acción Comunal Vereda Pan de Azúcar, miembro de AGROPATIA, PUPSOC y Marcha Patriótica
Junta de Acción Comunal Vereda Puerto Nuevo
Junta de Acción Comunal de Las Palmas
Junta de Acción Comunal de la Vereda Buenos Aires, zona rural de Mesetas
Junta de Acción Comunal de la vereda El Salao, Corregimiento La Rica, Puerto Libertador
Asociación de campesinos del sur de Córdoba (ASCSUCOR), hace parte de la Coordinación Agrominera de, Noroccidente y el Magdalena Medio colombianos, de Marcha Patriótica y de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC).
Junta de Acción Comunal Vereda Los Medios
Junta de Acción Comunal Vereda Pichinde, Corregimiento de Zaiza, Tierralta, Córdoba
Junta de Acción Comunal Vereda San José del Mane, Cáceres, Antioquia
Junta de Acción Comunal Vereda Siberia, y de Marcha Patriótica, Departamento del Cauca
Junta de Acción Comunal Barrio Prado, Valle
Junta de Acción Comunal ROSALPI
Junta de Acción Comunal Vereda El Afilador, Valle del Guamuez, Putumayo
Junta de Acción Comunal Vereda Fundo Nuevo
Junta de Acción Comunal Vereda El Descanso, Corregimiento Ricaurte
Junta Directiva de la Organización Sindical de trabajadores de la Seguridad – UNSITRASEG- Marcha Patriótica
Mesa de Derechos Humanos de Castilla
Mesa de Derechos Humanos de los periodistas de Medellín y Antioquia MESDHUPERA
Mesa de Participación de Víctimas, Municipio de Pivijay
Mesa de trabajo de derechos humanos de Usme
Mesa Minera
Mesa municipal de Víctimas
Miembro del Comité Cívico por la salvación del Chocó
Miembro suplente de la Mesa de Participación de Víctimas de Chiriguaná
Movimiento Etnico Popular del Pacífico, MOEPP, miembro de la Coordinación Nacional de Cultivadores de Coca, amapola y marihuana, COCCAM, y de Marcha Patriótica, Nariño
Movimiento por la vida y la defensa del territorio en el oriente antioqueño (MOVETE)
Movimiento sin tierra Nietos de Manuel Quintín Lame
Organización Social ATCAM, filial de FENSUAGRO y miembro de Marcha Patriótica
Organización APOYAR
Organización WIWA
Golkuche del Resguardo KOWI, MALAYO y ARHUACO
Candidato a la Alcaldía de Arboletes, con aval del Partido Cambio Radical

Partido Comunista y del Sindicato de Trabajadores Agrícolas Independientes del Meta (SINTRAGRIM).
Pastor Iglesia Evangélica
Personero Municipal de Puerto Rico
Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), municipio de Jamundí, Valle del Cauca
SINCATFROMAYO
Sindicato de Trabajadores de Cartón de Colombia
SINTRAINAGRO
SINTRAUNAL Valle del Cauca y Marcha Patriótica
Zona Humanitaria de Nueva Vida

Fuente: Unidad de Investigación de Indepaz

**Cuadro 4. Afectación de comunidades por homicidio de líderes sociales,  
2017 y enero a marzo de 2018**

Comunidades
47
Cabildo de Páez
Cabildo KITE KIWE
Cabildo NASA de Jamundí
Consejo Comunitario de Aalto Mira y Frontera
Consejo Comunitario de Domingodó
Consejo Comunitario Manos Amigas
Consejo Comunitario Gana Plata y Caney, Integrante de Palenque La Torre
Comunidad AWÁ
Comunidad DABEIBA QUERACITO del municipio de Medio Baudó
Comunidad de la Nevera, Consejo Comunitario de Cetino, Territorio Colectivo de Cuvaradó
Comunidad de Pitalito
Comunidad de Portachuelo, Resguardo Indígena Cañamomo Lomaprieta.
Comunidad Indígena de El Paqui
Comunidad WIWA de la Sierra Nevada de Santa Marta
Consejo Comunitario PEDEGUITA MANCILLA.
Consejo Comunitario de LA LARGA, Tumaradó
El Hatillo (proceso de reasentamiento involuntario)
EL TAMBOLAR. Consejo Comunitario de Salaquí
Huellas (NASA)
Indígena AWÁ de la Comunidad Imbapí–Sabaleta, Resguardo Awá de Hojal La Turbia, Municipio de Tumaco
La Larga de Tumaradó
La Planada, Resguardo PIQUAMBI PALANGALA
LGTBI
Mujeres Barrio Villaluz
PALOMERA
Pueblo Emberá de Caldas
Pueblo Emberá DÓBIDA QUERACITO

Pueblo KOKONUCO
Resguardo DE CERRO TIJERAS
Resguardo DE CHINAS
Resguardo Indígena AWÁ de Gran Rosario
Resguardo Indígena AWÁ de WATSALPÍ
Resguardo indígena AWÁ QUEJUAMBI FELICIANA
Resguardo Indígena de Honduras
Resguardo Indígena de López Adentro
Resguardo Indígena TOTUMAL
Resguardo DE PULGANDE TRONQUERIA PALICITO del Municipio de Barbacoas
Resguardo La Concepción, Buenos Aires
Resguardo de Piedra Sellada
WAYUU
Comunidad Senú la Esperanza
Comunidad Indígena Julieros del Pueblo BETOY
Consejo Comunitario Afro Nueva Esperanza
Consejo Comunitario Cerro Teta
Consejo Comunitario de Negritudes, San José de Uré
Cabildo Senú de Santa Rosita
Resguardo Indígena AWÁ TRONQUERIA PULGANDE PALICITO
Resguardo de Huellas, Caloto

Fuente: Unidad de Investigación de Indepaz

### **Agresión contra lideresas y defensoras de derechos humanos – Alerta Temprana 026 -18**

“Dentro de los casos documentados de homicidios, atentados y amenazas contra mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, la Defensoría del Pueblo encuentra que: - En el periodo comprendido entre el 1 enero de 2017 al 27 de febrero de 2018 fueron asesinadas 23 mujeres, 2 de ellas mujeres trans. - Se registraron 4 homicidios de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD): 2 mujeres trans, 1 hombre trans y 1 hombre gay; y 10 amenazas o intimidaciones contra este sector poblacional. - Se registró un aumento en el número de amenazas individuales, pasando de 95 en 2016 a 142 casos de amenaza contra mujeres en 2017. - 5 atentados fueron dirigidos a mujeres. - Se registró 1 caso de desaparición forzada de una mujer. - En 3 casos de homicidios de mujeres, una de ellas mujer trans, los hechos incluyeron violencia sexual y en 2 de estos, tortura. Las lideresas defensoras de derechos humanos víctimas enfocan su trabajo en distintos sectores. En el sector de víctimas durante el 2017 fueron amenazadas lideresas de mesa de víctimas, asociaciones de mujeres desplazadas, lideresas que enfocan su trabajo con mujeres víctimas y otras que pertenecen organizaciones mixtas”.

### **¿Quiénes son los presuntos responsables de los asesinatos y amenazas?**

En los registros correspondientes a 2017 y marzo de 2018 62% de los presuntos responsables son desconocidos, aunque las fuentes indican que por lo menos 70% de los homicidios de líderes sociales han sido perpetrados por sicarios a sueldo de autores intelectuales difíciles de identificar. Entre los que tienen indicación de presunto

responsable material, el 54% corresponde a grupos narco-paramilitares, como el llamado Clan de Golfo, y otros de su red de grupos locales subordinados. Por lo menos el 10% es atribuido a grupos residuales que no entraron en los acuerdos de paz con las FARC, 4% al ELN; 5% se asigna a grupos residuales que no entraron en las listas de las FARC y se reagrupan para prestar servicios al narcotráfico; se registran también los homicidios con presunta responsabilidad de la fuerza pública en represión a protesta social, a opositores a la erradicación forzada o víctimas fatales civiles como consecuencia de operaciones de guerra.

**Cuadro 5. Presunto responsable de homicidio de líderes y lideresas sociales en Colombia, 2017**

Nombre	%
DESCONOCIDOS	62
ACG/CLAN DEL GOLFO Y AFINES	17
FUERZA PÚBLICA	10
DISIDENCIAS DE LAS FARC	4
ELN	3
IDENTIFICADOS CON NOMBRE PROPIO	3
LADRONES	1

Fuente: Unidad de Investigación de INDEPAZ

La Fiscalía General de la Nación ha identificado 73 autorías de homicidios de líderes defensores de derechos humanos, que corresponden al 49,9% de la lista de víctimas en lista de la OACNDH. Los responsables se distribuyen en Grupos Delincuenciales Organizados Tipo C (locales) con 24%, Clan del Golfo, 14%, disidencias FARC o residuales, 9%, ELN, 5%, Fuerza Pública, 5%, Pelusos, 2% y FARC antes de la firma del Acuerdo, 2%.

La Defensoría del Pueblo en sus informes ha llamado la atención sobre la amplitud territorial de las amenazas contra líderes y organizaciones en 27 departamentos del país y no menos de 147 municipios<sup>8</sup>. Según la Defensoría:

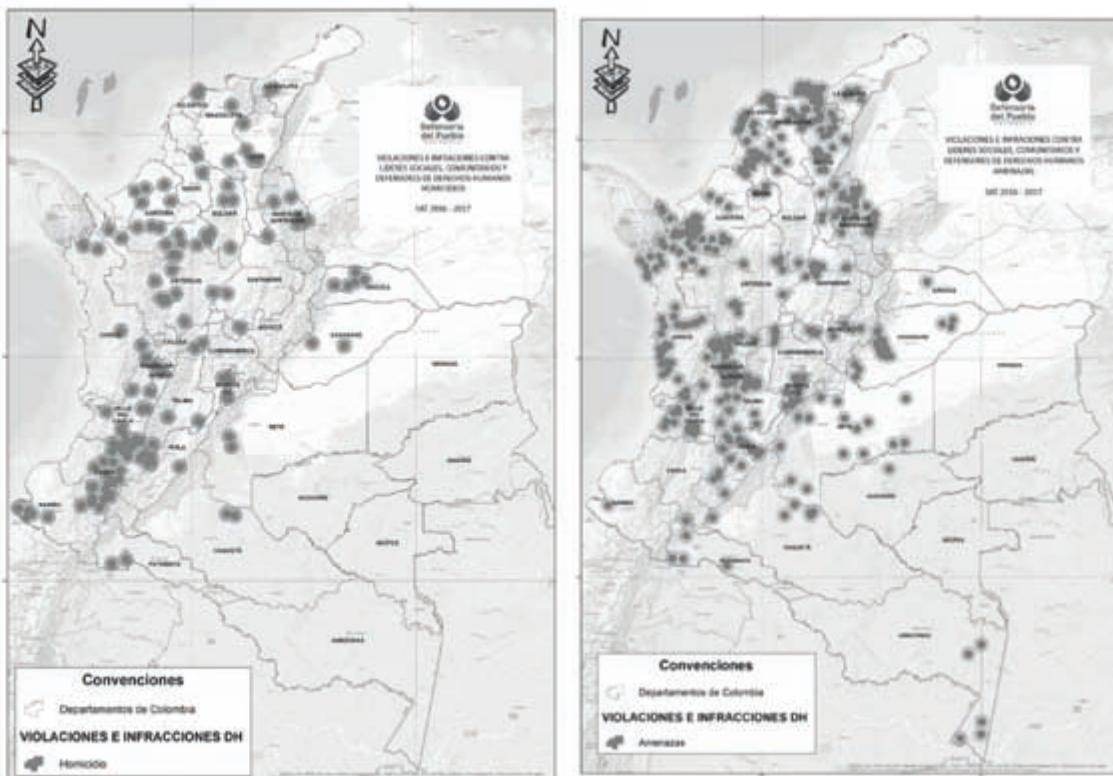
Las amenazas y otras formas de constreñimiento contra los líderes y defensores de derechos humanos son proferidas principalmente mediante panfletos, mensajes de texto, llamadas telefónicas, sufragios, entre otros. Se hacen a nombre de estructuras que se autodenominan “AUC”, “Águilas Negras Nueva Generación” “Águilas Negras – AUC”, “Águilas Negras”, “Comando Central – Los Rastrojos”, “Los Rastrojos”, “Autodefensas Gaitanistas de Colombia”, “AGC”, “Los Gaitanistas”, “Los Urabeños”, entre otros. En el caso de los panfletos, son diseminados de forma general en las cabeceras o corregimientos de los municipios. En algunos casos son entregados a personas con nombre propio. En sus contenidos hay amenazas con listas de líderes sociales, comunitarios, campesinos, sindicales, indígenas, afrodescendientes y contra personas consideradas socialmente estigmatizadas (consumidores de estupefacientes, presuntos ladrones, “sapos”, prostitutas, etc.). En el contexto de la “administración del miedo”, propio de la actual etapa del conflicto armado, la distribución de panfletos, más allá de su origen y autoría, ciertamente es funcional al propósito de las organizaciones armadas ilegales de ejercer control y dominio sobre la población. Detrás de los contenidos de los panfletos se evidencia la intencionalidad de imponer patrones de conducta determinados, la socialización de valores específicos fundamentados en la violencia y la promoción y defensa de un modelo político, económico y social favorable. En este sentido, lejos de estar desprovistos de contenidos, los panfletos encarnan posturas altamente ideologizadas. No es gratuita la variedad de amenazas distribuidas y masificadas que, en principio, llevan a suponer que no tienen conexión unas con

<sup>8</sup> Defensoría del Pueblo, marzo de 2017. Informe Especial de Riesgo: Violencia y amenazas contra líderes sociales y defensores de derechos humanos. Consultado en <http://www.observatoriodeltierras.org/wp-content/uploads/2017/05/INFORME-ESPECIAL-L%C3%88DERES-30-03-17-1.pdf>

otras. En la perspectiva de generar una atmósfera de inseguridad y zozobra generalizadas, ello podría ser una estrategia deliberada dirigida a crear confusión, impotencia y desconfianza hacia las instituciones del Estado, junto con la negación de la democracia como el escenario propicio para la garantía y efectividad de los derechos fundamentales. (Defensoría, 2017)

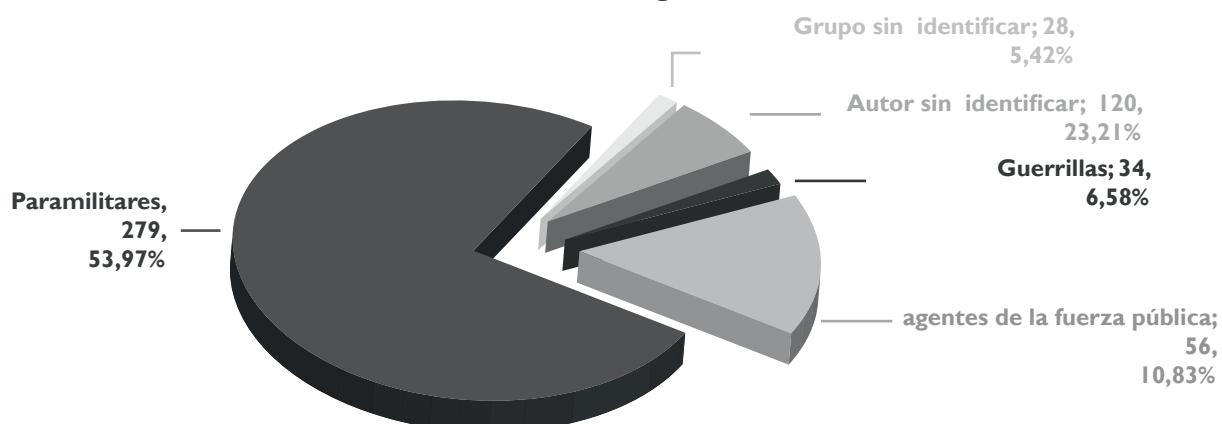
### Mapas 1 y 2

#### Violaciones e infracciones a Derechos Humanos en Departamentos de Colombia, Homicidios y Amenazas 2016-2017



Fuente: Defensoría del Pueblo

#### Gráfica 2. Amenazas según autoría



Fuente: CCJ, 2017. Informe conjunto CCJ, CINEP, IEPRI e INDEPAZ.

Es significativo que en el 70% de los asesinatos de líderes sociales hayan intervenido sicarios y que, en un elevado número de casos, entre ellos contra mujeres, se presenten torturas.

---

**Cuadro 6. Modalidad de los asesinatos 2017**

Móvil	%
Asesinato con arma de fuego: sicariato, ingreso a vivienda o lugar de trabajo, disparos Fuerza Pública.	64,2
Asesinatos con tortura y/o desaparición	14,5
Asesinados con arma blanca	4,1
Sin información exacta	17,3

Fuente: Unidad de Investigación de INDEPAZ

La secuencia de homicidios de líderes que en el primer trimestre de 2018 se registraron en cuarenta municipios y de amenazas en más de 140 municipios tienen una función de conjunto que le sirve a grupos que se han beneficiado de la violencia para sus negocios o para mantener poderes. No parece existir un centro de dirección ni del conjunto ni en cada macro-región, pero hay determinantes de mayor peso por regiones que están asociados a los negocios dominantes y rentas en disputa; por ejemplo, se pueden identificar los beneficiarios principales del régimen de terror y corrupción en algunas regiones como: Costa Nariñense; Buenaventura y puertos; Choco; Urabá – Caribe occidental y el eje Bajo Cauca- Valle de Aburra; Catatumbo; Oriente (Arauca, Meta, Guaviare); frontera sur (Caquetá- Putumayo); Norte del Cauca.

La afirmación de algunos funcionarios del gobierno nacional que atribuyen el móvil principal de los asesinatos de líderes a causas personales se basa en una lectura equivocada de sentencias o de posibles causas según datos preliminares del Cuerpo Élite. Más de la mitad de los asesinatos registrados por organizaciones defensoras de derechos humanos, por la OACNUDH o la Defensoría del Pueblo aún no tienen presunto responsable; en un porcentaje importante de los homicidios las evidencias apuntan a grupos armados pero en otros la primera información que tienen en el escenario de los homicidios denunciados como agresión a líderes se refiere a los autores materiales y a evidencias locales; los autores intelectuales o determinantes buscan siempre encubrir los hechos y permanecer en la sombra detrás de sicarios.

La investigación es más rápida cuando el victimario es identificado, detenido y se establece que actuó solo por venganza, ajuste de cuentas o como parte de una riña. Por eso las primeras diez sentencias se ocupan de los casos menos complejos y es sobre ese grupo que pretenden hacer generalizaciones y sacar como conclusión que “la mayoría de los homicidios son por asuntos personales”; incluso cuando se agrega que por la disputa de rentas ilegales a esta última frase le dan un tono menor.

¿La mayoría de los asesinatos y amenazas son por conflictos personales o líos de faldas? Hace bien la Fiscalía General de la Nación al tomar como hipótesis de investigación la presunción de que las agresiones registradas por las organizaciones civiles han tenido una motivación en contra de personas por su papel en el liderazgo social; las pruebas y análisis permiten llegar a una calificación definitiva y no es extraño que en algunos de los casos se establezca que los hechos se produjeron por causas ajenas a esa función de la víctima como líder social o que su calificación inicial como líder estuvo equivocada. Lo que es apresurado y peligroso como actitud de agentes del Estado es la descalificación del conjunto de la situación a partir de casos o de lecturas equivocadas de algunos de ellos.

Incluso aquellos casos de líderes asesinados o amenazados que por sus circunstancias inmediatas aparecen perpetrados por personas motivadas por rencillas de vecinos pueden tener una interpretación asociada a los cambios de poder en la localidad con la terminación de la presencia armada de las FARC o con la avanzada en el territorio de nuevos actores armados. Un líder comunal que ha ejercido su papel en zonas críticas del conflicto armado probablemente tenga una historia de disputas por medidas de orden, arreglos de diferencias con terratenientes y gamonales o en asuntos de linderos, o cobro de cuotas para pequeñas obras de vecindario. Para



los más afectados por la guerra o por las imposiciones de la guerrilla, es posible que muchos de esos líderes en territorios de guerra hayan sido clasificados como agentes de la subversión. Y al cambiar el balance de poder local y regional los conflictos menores de vecindario pueden desencadenar ajustes de cuentas o ser tomados como pretexto por terceros más poderosos para eliminar líderes que aparecen como obstáculo a sus pretensiones de negocios o de poder.

#### **¿La agresión a líderes sociales es focalizada en zonas rurales remotas o de impacto nacional?**

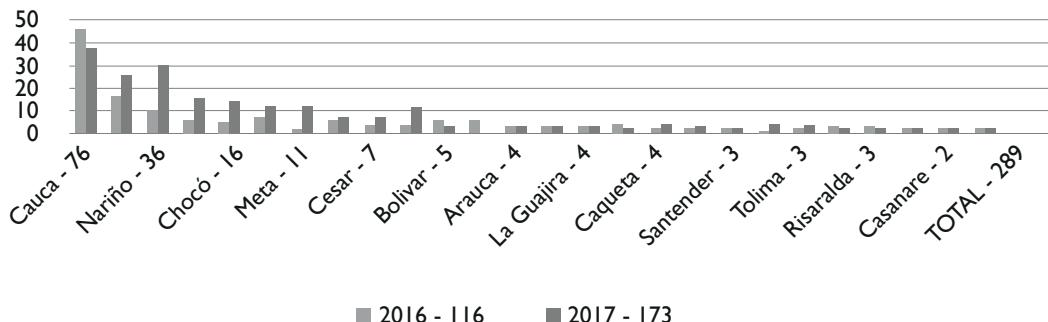
Los asesinatos de líderes en 2017 y tres meses de 2018 tuvieron lugar en 97 municipios, el 81% de ellos en los departamentos de Cauca (Zona norte), Antioquia (Bajo Cauca/Urabá), Nariño (Costa), Valle del Cauca (B/ventura), Choco, Córdoba (Sur del Dpto.), Meta, Putumayo y Norte de Santander (Catatumbo).

Puede decirse que los homicidios están focalizados en zonas con experiencias recientes de confrontaciones armadas, de disputas por rentas de la economía de cultivos ilícitos, procesamiento de cocaína y narcotráfico, rentas de la minería del oro, la explotación ilegal de madera; todo en combinación con disputas por territorios, tierras y poderes regionales. Las dinámicas violentas se intensifican en muchas zonas con la ocupación militar que se enfoca en erradicación forzada y en el control de poblaciones consideradas aliadas del narcotráfico o de Grupos Armados ilegales (GAO, GDO, GAOR, Disidencias, ELN, EPL).

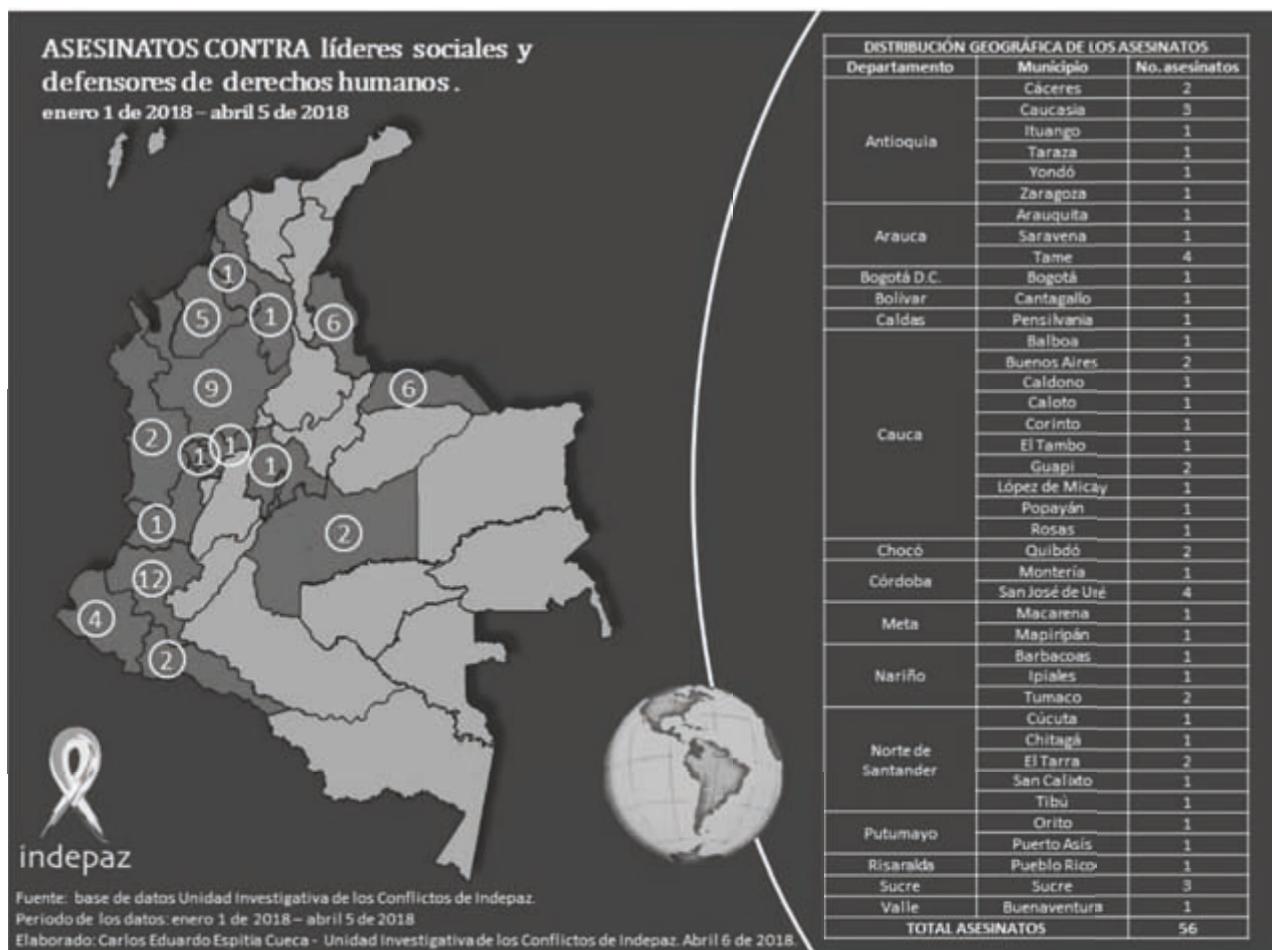
Pero ni las estructuras armadas, ni los componentes del complejo paramilitar, ni los determinadores de violencia y negociantes que se apropián de los beneficios económicos y políticos de los procesos y eventos criminales se reducen a esos 97 municipios ni tienen una espacialidad exclusivamente rural. Se dan fuertes articulaciones con centros urbanos como ocurre con Medellín, Quibdó, Buenaventura, Cali, Tumaco, Montería, Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Cúcuta, Bucaramanga, Barrancabermeja, Yopal, Villavicencio, San José del Guaviare o Bogotá que es también retaguardia logística y del lavado de activos.

Gráfica 3. Asesinatos de líderes sociales por departamento, 2016-2017

## ASESINATOS LIDERES SOCIALES Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS POR DEPARTAMENTO AÑOS 2016 - 2017



### **Mapa 3. Asesinato de líderes sociales, enero 1 a abril 5 de 2018**



Fuente: INDEPAZ

---

El conjunto de agresiones, incluidos los homicidios, amenazas, desplazamiento y confinamiento forzados, secuestros, desaparición forzada, daños ambientales ocasionados o respaldados con armas, delitos sexuales perpetrados por actores armados, se explican por combinaciones en cada territorio de los vectores de violencia que tienen un ámbito de influencia interregional y en algunos de ellos de carácter nacional.

### **¿Qué determina la agresión a los líderes sociales en el post-acuerdo?**

La dinámica objetiva de asesinato de líderes y de persistencia de graves abusos a los derechos humanos está animada por la matriz de varios vectores activos en el post-acuerdo y que tienen como lógica común implícita la oposición violenta a la transición al post-conflicto:

- La recomposición territorial por la desaparición de las FARC como organización militar y la disputa de diversos grupos por el control de rentas que anteriormente sustentaron la economía de guerra en estrecha relación con negocios ilegales.
- La recomposición de poderes locales y regionales en las zonas de mayor incidencia de las FARC al desaparecer el poder armado y hacerse visible el poder desde organizaciones sociales en el territorio y sus tensiones con poderes políticos y económicos subordinados en condiciones de conflicto armado.
- La persistencia del Complejo Paramilitar que se sustenta en nuevas formas de articulación de grupos armados narcoparamilitares, con parapolíticos, funcionarios cooptados – aliados y negociantes que se nutren de la continuidad de la violencia armada.
- La reorganización del narcotráfico y sus redes mafiosas que se apoyan en negociantes del lavado de activos, narcoparamilitares, grupos sicariales, agentes del Estado y nuevas alianzas con organizaciones trasnacionales del crimen organizado (Carteles mexicanos, gringos, dominicanos, italianos, etc.)
- El renovado protagonismo de conflictos estructurales por la tierra, el territorio y los recursos naturales en zonas de neocolonización, de propiedad indígena o de comunidades negras y en territorios de la nación. Se incluyen violencias contra los despojados y víctimas del desplazamiento que reclaman sus derechos, contra opositores a macroproyectos y el acaparamiento de tierras y recursos.
- La incidencia, en los conflictos territoriales y de poder locales y regionales, asociada a la extrema polarización y al escalamiento de la oposición a la implementación de los acuerdos de paz sustentados en estigmatización y discursos del odio contra toda expresión de izquierda anti neoliberal, manifestación de respaldo a los acuerdos.
- La persistencia de los discursos de guerra o de soporte de la cultura de contrainsurgencia que califica de enemigo al contrario y de terrorista al opositor que acepte los acuerdos de justicia y participación política de excombatientes que pasaron a la legalidad con los acuerdos de paz.
- Los reacomodos territoriales del ELN y el EPL y la redefinición de las estrategias de insurgencia y contrainsurgencia con escalamiento de atentados y operaciones militares que afectan a la población en las zonas de guerra.
- El impacto de la militarización de territorios para la erradicación forzada de cultivos ilegales y la persecución de grupos armados organizados definidos como enemigos de guerra o prolongación del conflicto armado interno.

Esta matriz de vectores determina el conjunto de la situación nacional y la matriz de riesgos para líderes, comunidades y la población en general y se concreta en situaciones regionales, locales o en dinámicas nacionales. Los coeficientes y la combinación de variables operan de diversa manera según las características y la historia de cada región y de los complejos urbano–rurales que las definen. De modo que el modelo de interpretación matricial no se reduce a la causalidad lineal y le da una lectura específica a la multicausalidad con variables autoregresivas.

### **¿Qué hacen el gobierno y los poderes del estado en la situación de agresión a líderes sociales?**

Desde la firma de los acuerdos de paz el gobierno, la Fiscalía, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, la Fuerza Pública y otras instituciones implicadas han multiplicado sus planes y acciones para responder a los retos de



la nueva situación de post-acuerdo y tránsito al post-conflicto en Colombia. ¿Han sido eficaces y se espera una reducción radical de la violencia armada remanente y de las agresiones a los líderes en los próximos meses?

Organizaciones internacionales encargadas de hacer monitoreo o verificación a la implementación de los acuerdos de paz con las FARC, al cumplirse el primer año de la firma del pacto final y los primeros seis meses desde la dejación de armas, han constatado avances, obstáculos y retrocesos en materia de seguridad y garantías políticas.

El panorama general de violencia ha cambiado positivamente en los últimos años y han disminuido las infracciones a las Normas del Derecho Internacional Humanitario y hechos de violencia que han caracterizado el conflicto armado interno en Colombia. Eso dicen los indicadores de homicidio de persona protegida, desaparición forzada, tortura, secuestro y privación arbitraria de la libertad, desplazamiento forzado, ejecuciones extrajudiciales, violencia sexual de actores armados, muertes y heridos en combate, víctimas de minas antipersona.

La tregua unilateral declarada por las FARC en medio de las negociaciones, el desescalamiento de acciones ofensivas por parte de las Fuerzas Armadas, el cese al fuego definitivo pactado en La Habana y la acción contra grupos armados organizados ha tenido un impacto decisivo al acelerar el cambio de tendencia desde la situación de violencia generalizada a expresiones regionalizadas en un conflicto armado de baja intensidad que recicla formas de vulneración a la población civil.

En ese contexto se presentan situaciones regionales de persistencia de la violencia armada, de oposición a formas institucionales de control territorial y de recomposición de poderes violentos en las zonas críticas de la guerra que termina o de conflictos estructurales por territorios y recursos.

Con la firma de los Acuerdos de Paz se inició el montaje de numerosos dispositivos de garantías de seguridad y se habló de una nueva política en la materia para afrontar los ataques criminales a la implementación de los acuerdos y la construcción de paz; se definieron nuevas instancias para enfrentar a las organizaciones criminales herederas del paramilitarismo y ofrecer garantías políticas y protección a comunidades, organizaciones, líderes y excombatientes. En el primer año se adoptaron leyes, decretos y resoluciones para instaurar el Sistema Integral de Garantías de Seguridad y fortalecer medidas de prevención y protección; además se crearon instrumentos como la UEI en la Fiscalía, el Cuerpo Élite de la Policía Nacional, en la UNP y en total 18 espacios de protección, garantía o coordinación con instancias nacionales y regionales. El Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz y la Misión de Verificación de Naciones Unidas han valorado avances en esta construcción institucional en los

---

primeros meses de implementación y han señalado las dificultades para que opere con efectos más contundentes en terreno frente a retos nuevos y crecientes.

En los balances de seguridad entregados por el gobierno a los medios de comunicación se hace la relación de resultados operacionales en golpes a los Grupos Armados Delincuenciales, bajas de jefes del Clan de Golfo y de otros grupos, operaciones militares en contra del ELN y disidencias de las FARC. En particular en esos informes se da cuenta de los planes y operaciones de control territorial realizadas por todas las fuerzas armadas (Plan Victoria, Municipios Seguros, Hércules, Orus, etc., etc.); y se destaca el papel del Ejército y de la Policía Antinarcóticos en la erradicación forzada de más de 60.000 hectáreas de coca, la incautación de cerca de 500 TM de cocaína y la presencia de unidades militares en 675 veredas de los municipios con situaciones críticas y antigua presencia armada de las FARC. Son más de 65.000 efectivos de la Fuerza Pública destinados a esas labores de control territorial en la nueva situación de post-acuerdo.

*Con todo ese despliegue de normas, nuevas instancias, planes e instrumentos operativos, ¿por qué el incremento de asesinatos y agresiones a líderes sociales en los territorios de graves conflictos violentos estructurales y en donde la guerra con las FARC ha terminado?*

Hay muchas líneas de explicación entre las cuales se han mencionado en los debates públicos la falta de previsión y adecuada caracterización de riesgos desde el inicio de las negociaciones de paz o desde el momento de la firma de borradores de pacto que indicaron la alta probabilidad del acuerdo final. En algunos escritos, como la propuesta de Plan de Urgencia presentado por INDEPAZ en 2014, se advirtió sobre la necesidad de iniciar acciones en los territorios críticos y de presencia de la FARC para que al llegar el momento de la implementación de los pactos se tuviera tiempo y terreno ganado.

A la imprevisión se le suma ahora la dificultad para que el gobierno y las entidades del Estado comprometidas en la garantía de seguridad y la implementación de los acuerdos concilien una caracterización del fenómeno criminal, militar, económico y sociopolítico que se manifiesta en la persistencia de violencias y en particular de asesinatos y agresiones en contra de líderes, lideresas, organizaciones y comunidades.

Muchos elementos propios de la política de seguridad parecen indicar que durante el primer año de la transición en post-acuerdo predominó una estrategia de continuidad de la Consolidación Territorial que orientó la contrainsurgencia en las últimas dos décadas. Se asumió la firma del pacto final con las FARC como la victoria en la guerra y en consecuencia el paso inicial correspondió a la consolidación militar del control territorial como condición para los otros de normalización institucional y seguridad para las grandes inversiones vistas como las encargadas de brindar oportunidades para reconversiones económicas. De esta manera el Estado llega a territorios que han estado en disputa con una prolongación de las estrategias contrainsurgentes.

Para reforzar la estrategia de priorizar el control militar del territorio en el primer año se redefinieron objetivos colocando en primer lugar al ELN, las disidencias y grupos residuales y a los denominados Grupos Armados Organizados, GAO. Parece que en la realidad se entendió la situación como una nueva fase de la guerra, la fase posacuerdo para derrotar la nuevas y viejas amenazas armadas. La definición de GAOs basada en enunciados del Derecho Internacional Humanitario es la integración de la lucha contra el narcotráfico y sus bandas armadas a un panorama de conflicto armado de carácter no internacional que los coloca como legítimos objetivos de aniquilamiento bélico. Por esa vía se tiene el peligro de elevar el post-acuerdo y la transición al post-conflicto a la calidad de otra guerra.

En consonancia con lo anterior, la relación de mayor alcance con la población se subordinó en los hechos a la meta de acabar con los cultivos de coca mediante erradicación forzada, aunque en esa tarea se colocara a

---

centenares de miles de familias como objetivo de la acción coercitiva del Estado que los condena al hambre y al desplazamiento.

Como ocurrió con la Doctrina de Acción Integral y los CCAI, ahora también se reconoce la importancia de articular el control territorial militar con iniciativas de inversión social y creación de condiciones para la vigencia del Estado de Derecho. Pero ahora, como en los tiempos de la cruda guerra, en el terreno de operaciones y zonas rojas, lo militar subordina a todo lo demás que se va postergando y nunca llega a tiempo.

En la implementación de los acuerdos se ha impuesto la renegociación a diferentes niveles, incluido el Congreso de la República, la Corte Constitucional, el Fiscal, los gremios económicos, las asociaciones de militares retirados y tras escena las negociaciones con Washington. Esta renegociación ha ido recortando el alcance de los acuerdos de paz firmados en noviembre de 2016 y ha hecho más lenta su implementación; a la incertidumbre de la implementación se agrega la beligerancia de la oposición y la fractura de la coalición de gobierno con el paso de Cambio Radical y de algunos conservadores a la oposición a temas clave de los pactos de paz.

La inseguridad de los acuerdos de paz y el recorte de su alcance tiene implicaciones en todos los dominios de la vida nacional y de manera especial en aquellos territorios en los cuales con el post-acuerdo se desatan recomposiciones de poder e iniciativas de grupos armados y de poderes económicos y políticos. La reforma rural integral no logra ponerse en marcha con sus elementos fundamentales de democratización y acceso a tierras y otros factores de producción por parte del campesinado; por el contrario, las reformas rurales que se institucionalizan –como las leyes de Zidres– benefician a la gran propiedad, a los oligopolios agroindustriales y al saneamiento del acaparamiento de tierras realizado en medio de la violencia y en contravía de la reforma agraria prometida con la ley 160 de 1994.

Uno de los ejemplos notables del efecto perverso de la negación de los pactos de paz es la ofensiva contra los campesinos cocaleros con la erradicación forzada. Con la erradicación de 60.000 hectáreas en 2017 y otras 40.000 has en 2018 la acción del Estado está produciendo una catástrofe humanitaria que lanza al vacío a 150.000 familias asociadas directamente a los cultivos ilegales y a por lo menos otras 100.000 familias proveedoras de alimentos y bienes en las veredas que han dependido indirectamente de los ingresos de la economía cocalera. Eso equivale a cerca de 500.000 personas, incluidos infantes y ancianos y lanza a centenares de miles de jóvenes al mercado violento de narcotraficantes y toda suerte de negociantes con la muerte. Esta acción con daño en las comunidades y en los territorios más afectados por la guerra que se quiere dejar atrás es desafortunadamente la acción estatal más visible y choca con otras. Al lado de esto las promesas de planes de desarrollo con enfoque territorial o las cuentas de inversiones anunciadas desde 2014 o antes no logran ganarle la batalla a la oferta de las mafias y de los grupos armados.

Para que se desmonte la matriz de vectores que determinan la persistencia de violencias en los territorios que siguen en disputa o como escenarios de acciones armadas, es urgente que se revisen las estrategias de seguridad y de construcción de paz en el post-acuerdo. Y también es necesario que se aborden variables determinantes de la persistencia de los patrones sistemáticos violentos sobre los cuales hay más silencio y temor que valoraciones reales: en esa lista de silencios sobresale el papel de la corrupción y de la complicidad desde la institucionalidad, los negocios sucios legalizados y los que hacen algunos agentes de la fuerza pública y de los gobiernos en zonas críticas de reparto ilegal de rentas y activos. Ese es un silencio a voces que recorre el país de norte a sur y viceversa, lleno de tipos penales como soborno, complicidad, extorsión, encubrimiento, asociación para delinquir, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, malversación de recursos, peculado, etc.

Son muchas las iniciativas de protección de líderes y comunidades que se han puesto en marcha, pero su efectividad depende de la implementación del conjunto de los acuerdos y de la redefinición de esas estrategias en función de la transición al post-conflicto y la construcción de paz.

---

## **Diez propuestas de acción urgentes**

Desde INDEPAZ se han presentado varias iniciativas para enfrentar la persistencia de la violencia armada contra comunidades, líderes, lideresas, territorios, organizaciones e instituciones. En el Informe Estadístico correspondiente al primer trimestre se incluyen propuestas urgentes que pueden estimular respuestas desde el Estado y la sociedad. Aquí se completan acogiendo ideas de organizaciones sociales:

1. Fortalecimiento de las organizaciones sociales y de los mecanismos de autoprotección de las comunidades, tales como las guardias indígena, cimarrona y campesinas.
2. Pactos regionales de no violencia y en contra de la estigmatización promovidos por los consejos territoriales de paz y demás espacios institucionales del sistema de participación.
3. Cumplimiento de los acuerdos de paz e implementación participativa de los planes de desarrollo con enfoque territorial y de los pactos de sustitución.
4. Incorporación a los pactos de sustitución de cultivos de uso ilícito de todas las familias que han expresado su voluntad de participar, algunas de las cuales ya han firmado compromisos con el PNIS, y por lo tanto suspensión de erradicación forzada en esos territorios y ejecución de los Pactos de Atención Inmediata y los programas de reforma rural inicial en su primera fase.
5. Ejecución urgente de las inversiones ya definidas en planes regionales y contratos plan en los municipios más afectados por la violencia.
6. Plan de urgencia de inversión social para la juventud y las mujeres con incorporación masiva a programas educativos y a proyectos productivos y culturales
7. Cumplimiento estricto de los compromisos con los excombatientes tanto en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación como en otros de proyección socio-económica y política en la legalidad.
8. Compromisos políticos y sociales de implementación plena de los acuerdos firmados por el gobierno con las comunidades en los territorios con graves conflictos (Buenaventura, Chocó, Tumaco, Cauca, Bajo Cauca, Catatumbo, Guaviare, Cumbre Agraria, Minga Indígena).
9. Ante la recomposición de grupos armados y del narco-paramilitarismo se requiere una revisión de las estrategias. Entre las urgencias están: trámite en esta legislatura del proyecto de ley sobre sometimiento a la justicia de grupos armados organizados y otras estructuras delincuenciales; presión para cese de hostilidades y cumplimiento de las normas humanitarias; medidas concretas de seguridad humana y revisión de estrategias basadas en la continuidad de la consolidación territorial contrainsurgente. Acuerdo en Quito de un modelo de negociación con cese indefinido al fuego y a las hostilidades.
10. Plan anticorrupción que comprometa a todos los agentes del Estado, a las empresas y a las organizaciones de la sociedad civil para cortar y evitar cualquier complicidad, colaboración o connivencia con las economías ilícitas y las dinámicas violentas para la apropiación de recursos públicos y rentas de negocios legales o ilegales.

---

# ***ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PRODUCTIVIDAD AGROPECUARIA DESPUÉS DE LA HABANA***

JORGE IVÁN GONZÁLEZ

PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL

Y DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

---

## **Introducción**

Los acuerdos de La Habana han mostrado la necesidad de modernizar las relaciones entre el campo y la ciudad. Y para que este propósito se cumpla hay dos instrumentos básicos: el ordenamiento del territorio y la consolidación del catastro multipropósito. La interacción de estos mecanismos termina favoreciendo la convergencia.

### **El ordenamiento del territorio**

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, ley 1454 del 2011) es muy débil. No ha sido el instrumento adecuado para ordenar el territorio, y a su alrededor se ha creado una maraña de instituciones y de modalidades de ordenamiento, que no están articuladas, y que ofrecen un panorama caótico (cuadro 1). La LOOT no definió jerarquías, ni la forma como se deben articular las diferentes instituciones. En medio de este desorden no es posible lograr que el ordenamiento territorial sea exitoso. En este momento no existe en el país una entidad que tenga la capacidad de coordinar y fijar prioridades. Planeación Nacional (DNP) no está liderando. Tampoco el Ministerio de Agricultura. La ausencia de jerarquías impide que se tomen decisiones claras y que se establezcan prioridades. El desorden institucional es una expresión de las limitaciones intrínsecas de la LOOT.

La diversidad de modalidades del ordenamiento territorial y la multiplicidad de instituciones han ido creando un panorama caótico, en el que las funciones se traslanan e, incluso, son contradictorias. Además, las jerarquías jurídicas son discutibles y no hay acuerdo en las prioridades. No es claro qué norma prima sobre las demás.

El Conpes 3870 de 2016 (DNP, 2016), que examina la forma como deben evolucionar los nuevos planes de ordenamiento territorial, mostró que existe una estrecha relación entre el ordenamiento territorial, la calidad de vida y la productividad. Por tanto, la dimensión espacial es fundamental en los análisis de la política pública. La intencionalidad del Conpes es adecuada, pero la estructura institucional impide que se realice la tarea. Hay traslapes evidentes de funciones, y es inevitable el conflicto de enfoques que se presentan en el territorio. En medio de las numerosas zonas grises, las decisiones que se toman terminan siendo confusas y en lugar de orden, continúa el desorden territorial.

**Cuadro 1**  
**Modalidades del ordenamiento territorial. Instituciones y agencias de coordinación**

<b>Modalidades de ordenamiento</b>		<b>Instituciones y agencias de coordinación</b>	
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial	ADR	Agencia para el Desarrollo Rural
EOT	Esquema Básico de Ordenamiento Territorial	Anla	Agencia Nacional de Licencias Ambientales
Opspr	Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad	ANT	Agencia Nacional de Tierras
OTA	Ordenamiento Territorial Agropecuario	ART	Agencia para la Renovación del Territorial
Pbot	Plan Básico de Ordenamiento Territorial	CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
Pdet	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial	Csosr	Consejo Superior de la Administración del Ordenamiento del Suelo Rural
Pemot	Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial	Csrt	Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierras
Pnopspr	Plan Nacional de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural	MA	Ministerio de Agricultura
POD	Plan de Ordenamiento Departamental	MMA	Ministerio de Medio Ambiente
Pomca	Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas	Upra	Unidad de Planeación Rural y Agropecuaria
POT	Plan de Ordenamiento Territorial	POT	Plan de Ordenamiento Territorial
Rape	Region Administrativa y de Planificación Especial	Rape	Region Administrativa y de Planificación Especial
RAP	Region Administrativa y de Planificación	RAP	Region Administrativa y de Planificación
UBA	Unidades Básicas de Análisis	UBA	Unidades Básicas de Análisis
UPR	Unidades de Planificación Rural	UPR	Unidades de Planificación Rural
Zidres	Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social	Zidres	Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social
ZRC	Zonas de Reserva Campesinas	ZRC	Zonas de Reserva Campesinas

Fuente: González (2018)

Los municipios del país están terminando de elaborar sus planes de ordenamiento territorial, sin que se haya logrado coordinación entre ellos. Y, peor, el conjunto de planes no responde a una estrategia nacional. Esta situación es grave porque el ordenamiento territorial no es un asunto que compete solamente a las áreas rurales. Es un tema crucial para garantizar la sostenibilidad de las aglomeraciones urbanas. El informe de la Misión del Sistema de Ciudades (Barco, 2014) pone en evidencia la íntima relación que existe entre las dinámicas urbanas y rurales. El índice de ruralidad, calculado por Naciones Unidas en el informe Colombia Rural (Pnud, 2011), también muestra los vínculos que se presentan entre los procesos urbanos y rurales. La ciudad contemporánea es incomprensible sin su territorio.

En condiciones ideales, al lado de cada ciudad deberían existir áreas destinadas a la producción de alimentos básicos. Para que estos cinturones sean sostenibles es necesario que haya fuertes regulaciones al precio del suelo. Si por efecto de la conurbación los terrenos cercanos a las ciudades se vuelven más caros, la producción agrícola deja de ser rentable y las parcelas se tienen que alejar de las aglomeraciones. La conurbación de las grandes ciudades no solamente modifica el panorama urbano, sino que incide en el precio del suelo de las áreas rurales. Los datos del censo nacional agropecuario realizado en el 2014 (Cna, 2014) ofrecen elementos valiosos para reflexionar sobre el ordenamiento del territorio y para hacer compatibles los usos y la vocación de los suelos.

El CNA de 2014 puso en evidencia la aguda concentración de la tierra. De acuerdo con las estimaciones de la Upra, el coeficiente de Gini por área de las *unidades productoras agropecuarias* (UPAs) es 0,931<sup>1</sup>. A pesar de que este nivel de concentración es altísimo, no ha causado indignación ni especial preocupación en la ciudadanía. El gobierno tampoco ha reaccionado.

Esta desigualdad se refleja en el predominio de las pequeñas unidades. Según los datos del CNA 2014, el 70,8% de los productores están vinculados a UPAs menores de 5 hectáreas, y estas pequeñas unidades están arrinconadas en el 3,1% del área censada. Vista la distribución desde la otra cara, el 0,2% de los productores están en UPAs de más de 1.000 ha., que ocupan el 59,5% del área. La concentración de la tierra es la manifestación de una forma de ordenar el territorio. Esta situación, además de inequitativa, es ineficiente.

La pequeña unidad tiene una productividad media (ton/ha.) superior a la de las grandes extensiones. Este resultado, que se conoce como la relación inversa, se cumple en Colombia. En el cuadro 2 se observa la relación entre la productividad media y el tamaño de la explotación. Las unidades pequeñas, de menos de 1 ha. tienen una productividad agrícola de 8 toneladas por ha. Esta relación baja de manera significativa en las fincas grandes, donde la productividad apenas es de 3,9 toneladas por ha. En las actividades pecuarias la relación inversa es más clara. Las fincas pequeñas tienen una producción considerablemente superior (8,8 ton/ha.) a las explotaciones de mayor tamaño (0,2 ton/ha.). En las actividades forestales no se cumple la relación inversa.

**Cuadro 2**  
**Productividad media por hectárea (ton/ha.) y tamaño de la explotación 2014**

Hectáreas	Agrícola	Forestal	Pecuario
Menos de 1	8,0	2,0	8,8
1 - 3	5,1	1,9	2,8
3-20	5,8	1,6	1,3
20-500	6,1	1,8	0,5
500-10.000	4,2	2,5	0,2
Más de 10.000	3,9	0,8	0,0

Fuente: Cálculos de la Upra a partir del censo nacional agropecuario (CNA 2014)

Las características de la relación inversa han sido estudiadas con cuidado por Berry (2010, 2017), no solamente en Colombia sino también en Brasil, Filipinas y Malasia. Otros trabajos recientes, como los del Pnud (2011) y la Misión para la Transformación del Campo (Ocampo, 2015) llegan a conclusiones similares a las de Berry. Aceptando que la pequeña producción tiene bondades intrínsecas, puede ser eficiente si su tamaño no se reduce más allá de determinado nivel y si recibe el apoyo del Estado (infraestructura, crédito, asistencia técnica, vías, educación, salud, etc.). Para la Misión, el Estado debe priorizar la oferta de bienes y servicios que favorezcan la productividad rural, más que entregar subsidios. Si se avanza en esta dirección, la pequeña producción puede soportar de manera eficiente las demandas urbanas. El apoyo a la pequeña unidad productiva no implica un desconocimiento de las potencialidades de las grandes fincas. Se debe buscar su complementariedad.

Para evitar que continúe el fraccionamiento, se debe cumplir la norma que impide que haya fincas con tamaños menores a una *unidad agrícola familiar* (UAF). En teoría, la extensión de la UAF debe permitir que la explotación familiar garantice un ingreso adecuado (más allá de la línea de pobreza) y la generación de un pequeño excedente. Existe un cierto consenso en que la UAF está muy desactualizada. Incluso, se ha planteado la pregunta por la

<sup>1</sup> Sobre el tema distributivo, ver, además, Upra (2017). No hay relación directa entre la UPA y el predio, ya que una UPA puede incluir varios predios.

---

necesidad de la UAF, ya que se ha desvirtuado como patrón de referencia. También se discute el significado del “ingreso adecuado”. No hay claridad sobre la relación entre la UAF y las condiciones de vida de las familias. Las miradas sobre la UAF no han sido consistentes. La ley 160 de 1994 establece una relación directa entre la UAF y la calidad de vida de las familias. Esta mirada no está presente en otras definiciones de la UAF. En la ley 505 de 1999 se pone el énfasis de la UAF en los aspectos relacionados con la estratificación. Y en la ley 135 de 1961 se presta más atención a los aspectos productivos. Es evidente que la diferencia de enfoques dificulta la instrumentalización de la UAF. De todas maneras, para el ordenamiento del territorio sí es indispensable contar con un parámetro de referencia, que permita determinar el tamaño mínimo que garantice la productividad de una finca<sup>2</sup>. Una vez precisado este límite, no se deben permitir fraccionamientos adicionales.

El mejoramiento de las condiciones de vida es estable si además de incidir en los indicadores sociales se hacen esfuerzos por avanzar en productividad. Mientras que no se toquen los aspectos relacionados con la producción, las políticas públicas son muy pasajeras. Carter y Barrett (2006) muestran que la lucha contra la pobreza es estable si está acompañada del acceso de los hogares a activos productivos.

Además de las bondades micro, la pequeña producción tiene incidencia en la cuenta corriente de la balanza de pagos, en la estabilidad macro, en la seguridad alimentaria en el control de la inflación, y en el bienestar de la población. La modernización del campo también tiene repercusiones directas en la calidad de vida de las familias urbanas.

El apoyo a la producción doméstica de bienes básicos permitiría modificar la estructura de las exportaciones, que se ha centrado en el petróleo y la minería. El cambio ha sido significativo. En 1995 la estructura de las exportaciones colombianas era: café (22%), petróleo (17%), banano (6%), carbón (6%), flores (5%), petróleo refinado (2%). Esta estructura se transformó radicalmente, y en el 2014 era así: petróleo (51%), carbón (9%), petróleo refinado (5%), café (4%), banano (3%), flores (2%). El peso del petróleo y del carbón aumentó de manera considerable. La enfermedad holandesa que sufrió la economía colombiana llevó a una destrucción del aparato productivo industrial y agropecuario. El daño estructural no se ha corregido.

Uno de los retos del post-acuerdo es la consolidación del mercado interno. El ordenamiento territorial contribuye a este proceso porque mejora la eficiencia productiva. La recuperación de las dinámicas agropecuaria e industrial favorecen la diversificación de las exportaciones y ayudan a corregir el déficit en la cuenta corriente.

El fortalecimiento de la pequeña producción tiene impactos positivos en la seguridad alimentaria. Además, la oferta de alimentos disminuye los precios, y ello favorece el índice de precios general (IPC) y la lucha contra la inflación. Si los alimentos son más baratos, la capacidad de pago de las familias aumenta y la pobreza disminuye.

### **El catastro multipropósito**

La definición de los límites de la propiedad y la formalización del catastro multipropósito, integrado al registro, es un asunto que las sociedades modernas resolvieron desde finales del siglo XIX. En Colombia esta tarea se pospuso, y allí radica una de las causas del conflicto agrario<sup>3</sup>.

La modernización del país exige que haya una adecuada definición de los derechos de propiedad. Esta tarea es urgente en la medida en que no es posible continuar ampliando la frontera agrícola. La consolidación de la propiedad permite, además, estimular el mercado de tierras (Bonilla y González, 2016).

---

2/ Con la información del CNA 2014 no es posible relacionar la UPA y la UAF, así que las productividades medias de las UPAs no se pueden asociar a las productividades de la UAF.

3/ Londoño (2011) muestra que desde comienzos del siglo XX los campesinos de Sumapaz exigían que se les reconociera, de manera formal, los derechos de propiedad. Las luchas de Erasmo Valencia tenían como referente la exigencia de legalización de los baldíos.



La actualización catastral tiene varias virtudes. Primera, brinda la información necesaria para regular el mercado de tierras. Es el insumo básico para la consolidación de un observatorio del mercado de tierras. Segunda, es la base para determinar impuestos al suelo que cumplen varias funciones: aumentar el recaudo, mejorar la equidad si se diseña con criterios de progresividad, y estimular el uso eficiente del suelo. Tercera, aclara los derechos de propiedad, y evita conflictos. Cuarta, permite ir delimitando la frontera agrícola, al diferenciar las vocaciones del suelo y precisar las áreas de páramos, baldíos, etc.

El mercado de tierras tiene que estar regulado. El suelo es un bien escaso, que no se puede reproducir y, como decían los autores clásicos de los siglos XVIII, XIX y principios del XX, la tierra junto con el trabajo humano son los factores de producción primarios, y de ellos depende la conservación de la vida. La regulación debe permitir conjugar los principios de equidad y eficiencia. Y para lograr estos propósitos es indispensable la información. El país está en mora de contar con un observatorio del mercado de tierras, y para ello la información catastral es una pieza fundamental. De manera equivocada, el gobierno ha concebido el Observatorio únicamente para las tierras rurales (ANT, 2017). Esta mirada no es adecuada porque el Observatorio debería cubrir las dinámicas rurales y urbanas con el fin de poder captar mejor las interacciones de los precios. Los valores de los suelos urbanos y rurales no son independientes. Ambos corresponden a un mismo proceso, y los factores que los determinan están interactuando. Las aglomeraciones urbanas imponen sus reglas de juego al resto del territorio. Los precios de las casas de recreo alrededor de Villavicencio tienen que ver con las dinámicas de Bogotá. Estos procesos están íntimamente ligados.

El Gini en Colombia es alto. No sólo en términos de ingresos laborales, sino también cuando se analiza desde la perspectiva de la riqueza y de la concentración de la tierra. La concentración del ingreso y de la riqueza tiene consecuencias negativas en la productividad, en la demanda agregada, en las condiciones de vida de las familias y en la sostenibilidad ambiental<sup>4</sup>.

Los impuestos pueden contribuir a la equidad de dos maneras. Una directa, a través de tarifas progresivas. Y otra indirecta, mediante tarifas que castiguen a las fincas de engorde. El mecanismo tributario tiene especial validez en Colombia porque han fracasado las políticas redistributivas llevadas a cabo por la vía de la expropiación o la

<sup>4</sup>4 Sin equidad, afirma Naciones Unidas (Pnud 2012), no es posible un desarrollo sostenible.



extinción de dominio. Los terratenientes colombianos no aceptan las expropiaciones y, menos, la extinción de dominio a las fincas inexplotadas.

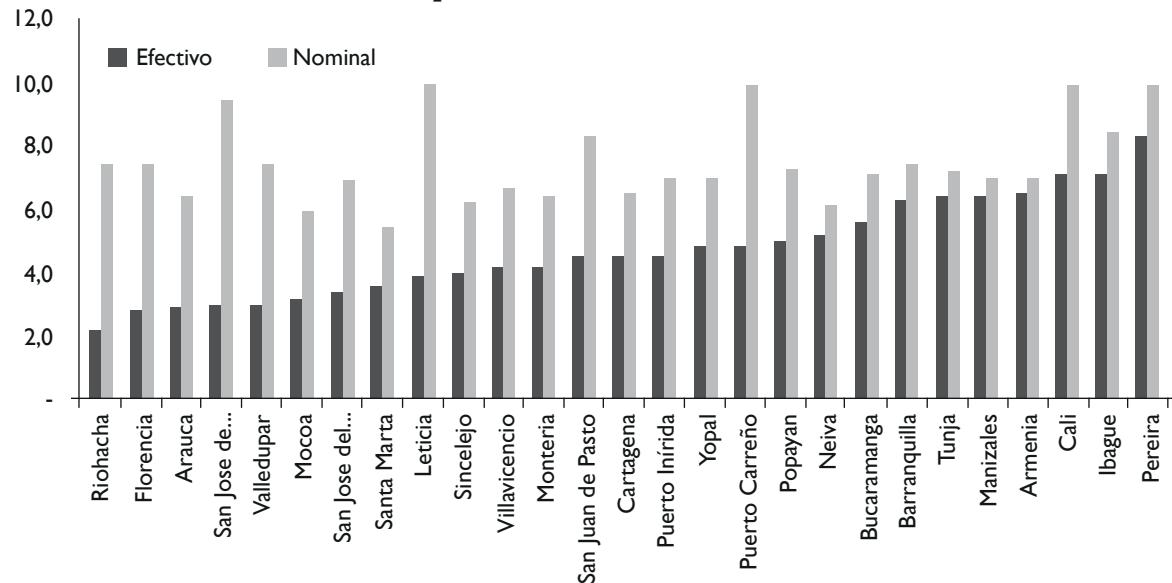
Los impuestos no solamente son un instrumento para recaudar, sino que tienen un papel central en la modificación de las relaciones factoriales (Corbacho, Fretes y Lora, 2013). Para Hotelling (1931) siempre fue claro que los impuestos son el mecanismo privilegiado para regular el ritmo de explotación de las minas. Si el gobierno considera que la mina no se debe explotar, o se debe hacer a un ritmo lento, sencillamente cobra impuestos altos. El autor se sorprende porque los gobiernos no utilizan la tributación para modificar las relaciones factoriales. En general, en el país se ha minimizado la función de los impuestos, y cuando se discute el tema, el criterio determinante es el recaudo.

El Conpes 3870 (DNP, 2016) insiste en que los municipios no han aprovechado las potencialidades fiscales que les ofrece la ley 388 de 1997. No han utilizado los instrumentos que les permiten intervenir en el ordenamiento del suelo, en el urbanismo, y en la captación de rentas. La falta de acción de los municipios es grave porque la modernización de las relaciones campo/ciudad que se desprenden de los acuerdos de La Habana son costosas y los montos que el gobierno ha presupuestado son muy limitados. Colombia quiere una paz barata, y ello se refleja bastante bien en las proyecciones que hace el Ministerio de Hacienda en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (Mfmp).

El Mfmp estima que en los próximos 15 años el costo del acuerdo de La Habana será de 129,5 billones (pesos constantes del 2016), equivalentes a 8,6 billones por año. El principal componente del acuerdo es la reforma rural integral, que costaría 110,6 billones. El segundo componente es drogas ilícitas, que tendría un costo de 8,3 billones. En ninguna parte del texto se precisan bien las fuentes de financiamiento, y no es posible saber si los recursos irán para proyectos nuevos o para fortalecer los que ya existen. Tampoco se explica si los recursos adicionales serán suficientes para ofrecer bienes y servicios públicos que necesita el campo. No es claro si los 110,6 billones serán suficientes para responder por los compromisos adquiridos en La Habana. El Ministerio de Hacienda no ha presentado los supuestos que sirvieron para hacer estas estimaciones. Puesto que los recursos provenientes del gobierno central son insuficientes, es indispensable recurrir a las potencialidades fiscales de los municipios.

Bonilla (2018) comparó las tarifas nominal y efectiva del predial de 563 municipios y encontró que, en promedio, la tarifa efectiva está 2,74 puntos por debajo de la tarifa nominal. Las diferencias son muy heterogéneas.

**Figura 1**  
**Comparación de las tarifas efectiva (por mil) y nominal del impuesto predial 2016**  
**(predios urbanos) - 21 ciudades**



No incluye a las entidades territoriales con delegación de catastro: Antioquia, Medellín, Bogotá y Cali. Fuente: Bonilla (2018)

En la figura 1 se presentan los resultados correspondientes a 21 ciudades. La mayor brecha se presenta en Cúcuta, donde el predial efectivo es 3 por mil y la tarifa nominal es 9,5 por mil. La menor brecha está en Armenia donde la tarifa efectiva es 6,56 por mil y la tarifa nominal es 7 por mil. La capacidad de recaudo varía según las regiones. En el centro occidente la situación es relativamente mejor. Las tarifas inferiores al 3 por mil predominan en los municipios de los departamentos de Bolívar, Antioquia, Nariño, Norte de Santander y Chocó. La estructura tarifaria es muy desigual, y los concejos municipales tienen criterios diversos para definir la progresividad y los rangos de la tributación.

En Colombia el margen para aumentar la tributación al suelo y al urbanismo es muy amplio. Y, de nuevo, esta podría ser una fuente de recursos muy valiosa para responder a las necesidades financieras del post-acuerdo.

### Convergencia

Las brechas que existen en el país son notables. La búsqueda de convergencia debe ser una de las prioridades de la política pública del post-acuerdo. En la nueva medición del desempeño municipal el DNP (2017) destaca la importancia que tiene el seguimiento de las dinámicas, buscando que los procesos sean convergentes y que las brechas se vayan cerrando. Para lograr este objetivo es importante tener como marco de referencia el Sistema de Ciudades (Barco, 2014). Es necesario seguir la pista a los flujos (de personas y carga) entre las ciudades y entre éstas y el campo. La comprensión de estas interacciones ayuda a definir prioridades. En esta dinámica es crucial incrementar la generación de recursos propios por parte de los municipios. La convergencia en términos de calidad de vida favorece las relaciones campo/ciudad y contribuye a la consolidación del mercado de tierras.

A pesar de que el gobierno insiste en “cerrar las brechas”, se proponen alternativas que profundizan las diferencias. Por ejemplo, desde el punto de vista de la convergencia no es conveniente el salario diferenciado por regiones, ya que agudiza la desigualdad. En lugar de reducir el salario se debe buscar aumentos en la productividad que, a su vez, estimulan el salario hacia arriba. Este es el círculo virtuoso que siguieron las economías desarrolladas después de la segunda guerra mundial. En lugar de deprimir el salario y, por esta vía, reducir la productividad, se deben crear condiciones para que la productividad crezca y se aumente el salario mínimo global.

---

La combinación del ordenamiento territorial con el catastro multipropósito ayuda a la convergencia entre el campo y la ciudad, al mejoramiento de las condiciones de vida del conjunto de la población, y al aumento de la productividad. El acuerdo de La Habana es una invitación a pensar la economía espacial, y a reconocer la dependencia que tienen las aglomeraciones de su territorio. La Habana ha puesto sobre el tapete la necesidad de avanzar en el logro de dimensiones básicas de la modernidad, que en otras sociedades se comenzaron a diseñar desde finales del siglo XIX.

## BIBLIOGRAFIA

- Agencia Nacional de Tierras. (2017). Observatorio de Tierras Rurales (OTR). ANT. Minagricultura, Bogotá.
- Barco, Carolina. (2014). Misión Sistema de Ciudades. Una Política Nacional para el Sistema de Ciudades Colombiano con Visión a Largo Plazo. DNP, ONU Habitat, Banco Mundial. Bogotá.
- Berry, Albert. (2010). "The Economics of Land Reform and of Small Farms in Developing Countries: Implications for Post-Conflict Situations". En: Bergsmon, Morten., Rodríguez, César, Kalmanovitz, Pablo, Saffon, María (ed). Distributive Justice in Transitions, Torkel Opsahl Academic EPublisher, Oslo, pp. 25-70.
- Berry, Albert. (2017). Avance y Fracaso en el Agro Colombiano, Siglos XX y XXI. Universidad del Rosario. Bogotá.
- Bonilla, Edna. (2018). La Tributación al Suelo: Expresión de la Regresividad y de la Inequidad en Colombia (1914-2014). Tesis de grado, Doctorado en Ciencia Política. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Bonilla, Edna y González, Jorge (coord.). (2016). Aproximación al Mercado de Tierras en Colombia. Instituto de Estudios Urbanos. Universidad Nacional, Crítica, Planeta, Bogotá.
- Carter, Michael, Barrett, Christopher. (2006). "The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: An Asset-Based Approach". En: Journal of Development Studies. vol. 42. no. 2. Febrero. pp. 178-199.
- Corbacho, Ana, Fretes, Vicente, Lora, Eduardo (ed.). (2013). Recaudar no Basta. Los Impuestos como Instrumento de Desarrollo. BID. Washington.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos, Documento Conpes, no. 3870. DNP, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Minas, Igac, Unidad Nacional de Gestión del Riego de Desastres. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). Nueva Medición del Desempeño Municipal (MDM), Boletín no. 2. DNP. Bogotá.
- González Jorge. (2018). Una Mirada Comprehensiva al Ordenamiento Territorial, a la Economía y a la Fiscalidad de la Región Pacífica. Uprá. Bogotá (mimeo).
- Hottelling, Harold. (1931). "The Economics of Exhaustible Resources". En: Journal of Political Economy. Vol. 39. no. 2. April. pp. 137-175.
- Londoño, Rocío. (2011). Juan de la Cruz Varela. Sociedad y Política en la Región de Sumapaz (1902-1984). Universidad Nacional. Bogotá.
- Londoño, Rocío. (2011). Juan de la Cruz Varela. Sociedad y Política en la Región de Sumapaz (1902-1984). Universidad Nacional. Bogotá.
- Ocampo, José (dir.). (2015). El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y la Paz. Informe Detallado de la Misión para la Transformación del Campo (MTC). 3 tomos. DNP. Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). Colombia Rural. Razones para la Esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Pnud. Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012). El Futuro Sostenible que Queremos, Informe Anual 2011/2012. Pnud. New York
- República de Colombia. (2011). Ley 1454 de 2011, por la Cual se Dictan Normas Orgánicas sobre Ordenamiento Territorial y se Modifican otras Disposiciones. Gobierno Nacional. Bogotá.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2017). Análisis de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia. Propuesta Metodológica. Uprá. Bogotá.

---

# ***CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ. UNA MIRADA DESDE EL TERRITORIO***

MARIO FREDDY MARTÍNEZ

COORDINADOR DEL EJE PROGRAMÁTICO

INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA DEMOCRÁTICA

FORO NACIONAL POR COLOMBIA

CAPÍTULO REGIÓN CENTRAL

---

**L**a construcción de paz territorial se relaciona con la posibilidad de generar transformaciones equitativas y oportunidades para las zonas que tradicionalmente han sido excluidas de la acción estatal. Uno de los temas de mayor importancia en este proceso tiene que ver con los conflictos socioambientales ligados al uso de los recursos naturales, cuya incidencia ha aumentado notablemente en los últimos años. De la tramitación equilibrada y participativa de estas situaciones dependerá que se conviertan en una oportunidad para avanzar hacia la convivencia pacífica en el país; por el contrario, ignorar sus implicaciones en el desarrollo local significará condenar a la sociedad a una paz territorial sin paz ambiental.

Como un aporte a la discusión planteada en este artículo se presentan algunos elementos de reflexión a partir de dos experiencias que actualmente adelanta Foro Nacional por Colombia en municipios del páramo de Santurbán y en seis municipios de los departamentos del Cauca (Suárez y Corinto), Atlántico (Luruaco y Puerto Colombia) y Meta (Granada y Puerto Lleras). El texto inicia con una breve contextualización de los conflictos socioambientales, haciendo énfasis en su conceptualización y su relación con los recursos naturales; en seguida se refiere a la construcción de paz en medio de las conflictividades existentes en los territorios; además se plantea el enfoque de gobernanza como un instrumento para la tramitación de estas situaciones a partir de las experiencias mencionadas; en la parte final el artículo señala los principales elementos para la implementación de escenarios que contribuyan a disminuir las disputas por la degradación del medio ambiente y a generar condiciones de oportunidad para la convivencia pacífica en el medio local.

## **Conflictos socioambientales: ¿cómo entenderlos?**

Tradicionalmente, la conflictividad ambiental ha sido considerada como un asunto propio de la interacción social con la naturaleza, que se expresa en posturas diferentes de ver el territorio y concebir su uso. Sin incompatibilidad o contraposición de objetivos, no existe conflicto. Los objetivos en pugna pueden ser materiales, tangibles (es decir intereses y necesidades), o intangibles (sentimientos, valores, pautas culturales) (Grasa, 1994). Tan sólo en los noventa y parte del siglo XXI, como respuesta a la visión rentista del medio ambiente, el agotamiento de los ecosistemas y el cambio climático, por primera vez se habla de conflictos socioambientales para referirse al abordaje de los impactos y afectaciones producidas por el uso y la explotación de los recursos naturales que, al degradar los ecosistemas, pueden conducir a movimientos, modificaciones, cambios y/o desarticulación en la estructura de las relaciones en el seno de las sociedades. (F-ODM, 2010).

Cuatro son las características de estos conflictos. En primer lugar, aunque se reconoce que giran en torno a asuntos variados (agua, tierra, energía, deforestación, usos agropecuarios y costumbres, entre otros), la mirada se centra en las actividades extractivas relacionadas con la minería, los hidrocarburos y en menor medida, la implementación de monocultivos extensivos, por su capacidad de presionar, exacerbar y dinamizar redes conflictuales ya existentes de exclusión y de disputa. (Ver tabla 1). De ahí que se hable de términos como justicia ambiental para referirse a la movilización social que reclama acciones inmediatas de los Estados para disminuir la presión generada sobre el ambiente (incluyendo la pérdida de biodiversidad) y las cargas de la contaminación (Martínez-Alier, 1997). A ello se suman las aportaciones teóricas de la ética que abogan por un acuerdo sobre reglas, compensaciones y esquemas justos de precaución, protección y responsabilidad frente a la degradación ecológica. Esta mirada desafía el modelo dominante actual de apropiación, construcción, control y utilización de la naturaleza para evitar que el futuro de la sociedad humana siga enfatizando en sus peores aspectos: la desigualdad social, la guerra, el empobrecimiento biológico y humano (Aldunate, 2001).

**Cuadro 1. Clasificación de los conflictos socioambientales producidos por la explotación de recursos naturales no renovables (minería e hidrocarburos)**

Carácter	Descripción
Contaminación	Emisión de sustancias tóxicas sobre el terreno, las fuentes de agua y el aire
Agotamiento de fuentes hídricas	Disminución/afectación parcial o total de áreas, reservas, ríos o cuencas que producen agua
Afectación del paisaje	Cambios en el entorno, la estructura del paisaje y la integralidad del territorio, modificaciones y movimientos del terreno como consecuencia de técnicas de perforación
Pasivos ambientales	Exposición inadecuada de desechos y materiales residuales y desechos de la actividad
Cambios en el uso del suelo	Transformación de zonas productivas y áreas habitables por la acción de exploración y explotación
Transformación del componente biótico	Disminución / afectación de las especies y la biodiversidad existente
Grupos humanos	Afectaciones en las comunidades como consecuencia de los impactos ambientales: salud, habitación, migración, patrones culturales

Fuente. CEPAL. 2016

En segundo lugar, se afirma que el principal problema es la decisión política. En efecto, las tensiones producidas por el uso de los recursos naturales son la manifestación de una estructura más amplia: el medio ambiente amenazado por la acción de gobiernos que privilegian la economía sobre la sostenibilidad del hábitat humano. Así, Lederach (2014), señala que, en la última década, debido principalmente al modelo extractivo, los países latinoamericanos ricos en recursos naturales, son los encargados de proveer materias primas e hidrocarburos, principalmente a las naciones más ricas del planeta. De esta manera, se ha acudido a talar bosques, a inundar valles para la creación de centrales hidroeléctricas, a perforar terrenos para extraer minerales o petróleo, entre otros muchos desastres ambientales con consecuencias sociales.

También está la cuestión de la desigualdad. Las decisiones minero- energéticas centralizadas dejan por fuera los intereses, los medios de supervivencia, la cultura y las relaciones sociales que establecen las comunidades negras e indígenas, campesinas y demás grupos de la sociedad con el territorio que habitan. Esto ha desencadenado una lucha inequitativa por los bienes y servicios que proporciona la naturaleza entre empresas con grandes recursos económicos y capacidad de cooptación, los gobiernos débiles, con instituciones que tienen escasas herramientas técnicas y políticas, y las comunidades que tienen pocos recursos (económicos, técnicos) para defender sus intereses.

Lo anterior no quiere decir que se deje de lado la visión local del conflicto; por el contrario, se reconoce que la realidad es un escenario donde confluyen dos componentes: factores externos, como determinantes del uso que se



Fuente. Foro Nacional por Colombia 2017

le da a los recursos naturales, y factores endógenos caracterizados por múltiples interacciones, con escasa capacidad de diálogo, reconocimiento y convivencia. Por ello, se exige a los gobiernos la apertura hacia esquemas de decisión ambiental que privilegien la descentralización, la participación y el fortalecimiento de los gobiernos locales para afrontar los retos surgidos con las complejidades de la acción humana sobre la naturaleza.

Por último, se afirma que para superar los conflictos socioambientales es necesario acudir a un análisis estructural que contempla la amplitud del tiempo y del espacio en el que se desarrollan, comprendiendo el contexto histórico, cultural y social que los determina y su expresión en el territorio. Se trata en definitiva de un abordaje que privilegia los cambios en patrones culturales, el interés colectivo sobre el individual, el diálogo y la defensa de los recursos naturales como un activo generacional y la sostenibilidad como principio de coexistencia humana con el medio ambiente. En este camino, organizaciones y actores sociales han acudido a estrategias articuladas de actuación social, redes de organizaciones y plataformas de discusión que tienen como objetivo detener la actividad extractiva, denunciar sus impactos sociales, económicos y ambientales, aumentar su capacidad de incidencia y promover alternativas de producción sostenibles. Estos vínculos conllevan el intercambio de experiencias, además, de un entramado de relaciones entre actores ambientales, sindicales, de pequeños mineros, asociaciones comunitarias e, incluso, en algunas ocasiones incorporan a gobiernos locales para demandar su autonomía y derecho a decidir sobre el tipo de desarrollo y vocación económica de sus territorios.

### **La conflictividad socioambiental y la paz territorial**

La confrontación social, económica y política entre diferentes actores (públicos y privados; locales, nacionales e internacionales), que surge por la existencia de diversos intereses relacionados con el uso, manejo, aprovechamiento, exploración, explotación, conservación, protección, administración o afectación de los recursos naturales y del ambiente es una amenaza real para la generación de condiciones que posibiliten una paz estable y duradera en Colombia (Rodríguez, 2016). Su magnitud y extensión hoy generan más violencia que el conflicto armado. Además, su aporte a la desigualdad, el saqueo y la trasgresión de los territorios es significativo y su escalamiento es preocupante, especialmente para el propósito de vincular a poblaciones y zonas del país abandonadas por el Estado a un modelo de desarrollo sostenible, inclusivo y equitativo.

En este escenario, no es exagerado afirmar que un prerrequisito básico para la paz territorial es superar la visión del ambiente como un instrumento meramente económico sobre el cual priman intereses no siempre públicos y, en



Fuente. Foro Nacional por Colombia 2017

este sentido, es importante que las políticas sean asumidas de manera integral para responder con los compromisos de protección de los derechos ciudadanos a un país diverso, con la necesidad de un desarrollo justo y respetuoso de lo ambiental (Rodríguez; 2016). En definitiva, lo que está en juego es la construcción de una agenda que promueva el compromiso de todos los actores involucrados en la conflictividad socioambiental con la tramitación y la solución de las confrontaciones, los hechos que generan violencia y desigualdad en el acceso a los bienes y recurso naturales.

Aunque el acuerdo firmado con las FARC no contempló una discusión particular sobre este tema, sí fueron incluidos algunos aspectos en el punto sobre reforma rural integral. En particular, se encuentran apartados dedicados al concepto de utilidad pública como elemento que refuerza la centralidad en la definición de la política minero-energética y el impacto de los esquemas de exploración y explotación para las zonas que han vivido intensamente el conflicto armado. Pero también se plantea que la paz requiere en lo ambiental de la corresponsabilidad de actores públicos, privados y las comunidades en la protección de los ecosistemas, la generación de diálogos territoriales y la superación de la oposición entre la visión económica y la perspectiva ecológica en el ordenamiento del territorio. En este sentido, el documento del acuerdo final plantea que: “la nueva visión de una Colombia en paz debe permitir alcanzar una sociedad sostenible, unida en la diversidad, fundada no solo en el culto de los derechos humanos sino también, en la tolerancia mutua, en la protección del medio ambiente, en el respeto a sus recursos renovables y no renovables y su biodiversidad” (OACP, 2017).

Sin embargo, la aplicación de esta perspectiva choca con el traslape de las zonas afectadas por el conflicto y las áreas estratégicas para la explotación de recursos naturales. La delegación de la ONU para los diálogos de paz menciona en su informe 2017 que el 80% del territorio con mayor violencia en el país está titulado para actividades mineras y de hidrocarburos. Esta realidad es contraria a los propósitos del acuerdo de paz de reparar a las víctimas y restituir su derecho a la propiedad de la tierra. Igualmente, representa un factor que va en contravía de la producción campesina, la seguridad alimentaria de las comunidades y los postulados en materia de acceso equitativo a la propiedad y la promoción de esquemas asociativos de producción.

Además, los impactos causados sobre las áreas protegidas del país son profundos y en no pocos casos irrecuperables. Las cifras del Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras, IDEAM (2015) indican que 30 páramos de los 36 existentes conviven con actividades agropecuarias, sistemas de minería artesanal y zonas que están integradas a Proyectos de Interés Nacional Especial (PINES). Además, el 58% del Chocó biogeográfico se encuentra contaminado por mercurio y otros metales pesados. Esta entidad también reporta que la Amazonía y la Estrella

---

Fluvial de Inírida tienen presencia de actividades criminales de explotación y se encuentran en la frontera cada vez más difusa de la acción petrolera. Si bien Colombia es el tercer país que más produce agua en el mundo, la mayor parte de la población enfrenta alguna afectación en el acceso a este recurso; además, los registros del Ministerio de Agricultura (2016) indican que sólo el 40% de los predios rurales tienen acueductos y se ha comprobado un aumento del 15% en las emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) entre 1990 y el 2015 (IDEAM 2017). En consecuencia, todos los municipios del país están en riesgo por cambio climático, por cuenta del fenómeno ENSO – Southern Oscillation- determinado por El Niño (fase cálida) y La Niña (fase fría), que se refleja en cambios hidrológicos extremos, es decir, la ocurrencia de sequías e inundaciones que afectan la oferta hídrica.

Las cifras demuestran que Colombia está acabando aceleradamente con la naturaleza, la biodiversidad y los ecosistemas ligados a los medios económicos, sociales y culturales de las poblaciones rurales, actor central del posconflicto. El riesgo de ello es que se genera una paz sin territorio ni pueblo como consecuencia de la migración forzada de comunidades que huyen de las afectaciones socio-naturales, la falta de programas para mejorar su calidad vida, la disminución de la tierra apta para el cultivo y la propiedad privada de los recursos naturales.

Igualmente, en los últimos años se observa la superposición de acciones institucionales, el escaso control estatal en buena parte del territorio, la proliferación de actores con intereses y formas de actuar disímiles y la debilidad de los espacios de diálogo para abordar las tensiones existentes en los territorios. En consecuencia, según datos de la CEPAL (2017), Colombia se ha convertido en la nación de América Latina con mayor presencia de conflictos relacionados con el extractivismo. Ante esta realidad, la resistencia de las autoridades locales y las comunidades frente a la implementación de proyectos extractivos en sus jurisdicciones es cada vez mayor y el uso de mecanismos como las consultas populares ha sido un elemento importante en esta lucha que, sin embargo, ha sido desconocido por el gobierno como un derecho legítimo que tienen la ciudadanía para participar en las decisiones públicas. Si las comunidades y las autoridades locales no tienen la posibilidad de decidir sobre los asuntos que suceden en su territorio, no es posible hablar de paz o de reconciliación; por el contrario, esto refuerza la desconfianza, la exclusión social y la divergencia en las visiones sobre el desarrollo nacional.

A lo anterior se suma la acción prolongada de grupos armados ilegales en amplias regiones del país abandonadas por el Estado, y sus consecuencias negativas sobre las relaciones interpersonales, la naturaleza y el tipo de asociatividad y, en particular, sobre el ejercicio de la política, la cultura democrática y las instituciones locales encargadas de la promoción y la protección del medio ambiente (Pérez; 2016). En este escenario se ha consolidado una dinámica de economía ilegal en gran parte del país, que determina el conflicto por el acceso a la naturaleza y la violencia como negación de los derechos territoriales de la comunidad indígena, afrocolombiana, campesina y los pequeños mineros, sometidos a particulares que buscan aumentar la explotación extractiva.

Por último, la debilidad de las instituciones públicas se siente con mayor fuerza en la intensidad de los conflictos socioambientales y en la imposibilidad de contar con una política pública que asuma los retos de la paz ambiental (ONU, 2016). A esto se suma el escenario actual marcado por la salida del gobierno actual y la disputa electoral que marcará la implementación o no de un modelo de gobierno cercano a la pacificación de los territorios. En definitiva, de este proceso dependerá que Colombia avance hacia un modelo de desarrollo promotor de la equidad, la producción sostenible y la generación de oportunidades para la población o uno basado en una visión rentista de los recursos naturales que ha demostrado su impacto negativo en la relación histórica que las poblaciones han construido con la naturaleza.

### **¿Qué hacer en este contexto? Algunas experiencias territoriales**

Los retos mencionados en torno a las conflictividades socioambientales y la construcción de paz territorial han llevado a diferentes sectores sociales, académicos y políticos a llamar la atención sobre la necesidad de desarticular la

---

amenaza de las disputas por los bienes naturales para la seguridad humana en los territorios, el saqueo y la violencia simbólica o física, la relación de dependencia y la sustitución de funciones del Estado por parte de agentes privados. Además, se plantea que cualquier intento de paz ambiental en Colombia pasa por la generación de reglas de juego para erradicar los patrones culturales, sociales, económicos y ambientales que han generado escenarios de tensión en torno medio ambiente.

De manera complementaria, organizaciones y redes sociales han insistido en la urgencia de construir una agenda de largo plazo, que definida de manera participativa estrategias para tratar los conflictos socioambientales, partiendo de reconocer la descentralización y el diálogo nación-territorio como herramientas válidas para avanzar en la transición hacia una cultura pacífica, valorando la participación comunitaria, privilegiando la historia, la cultura, el lenguaje y las experiencias comunes; las instituciones y los valores compartidos por la sociedad (Anderson, 1996). Los mecanismos de acción son variados: desde diálogos multi-actor impulsados por agencias de cooperación, pasando por mesas y espacios regionales de discusión y acuerdos ambientales, hasta medidas que privilegian las tradiciones culturales y la resistencia colectiva frente a las amenazas al medio ambiente. En este cúmulo de experiencias, el enfoque de gobernanza se ha consolidado en los últimos años como un medio oportuno para abordar la discusión sobre los bienes públicos, a partir de la deliberación, la concertación y la construcción de visiones compartidas sobre el desarrollo y la protección de la naturaleza.

En efecto, la gobernanza aporta insumos para avanzar hacia un sistema colectivo de acción, que vincula la atención del Estado hacia la población, la legitimidad institucional en los territorios, la construcción de la confianza entre diferentes y la sostenibilidad del medio ambiente como principio de cualquier discusión sobre los recursos naturales. El modelo de actuación propuesto se basa en tres ejes interrelacionados: la perspectiva cultural, los niveles de implementación y la ratificación de la toma de decisiones en el escenario público, que facilitan su práctica.

Es claro que el territorio adquiere sentido a través de la cultura como práctica social. Así, cada espacio cuenta con narrativas, intereses, lenguajes, cosmovisiones, temporalidades, y recursos diferenciados que en conjunto definen las capacidades de acción y organización, de conocimiento e información, y de negociación, así como las asimetrías reales en la interacción entre actores (Velásquez, 2014), asimetrías que incluyen también la perspectiva de género, por la diferencia de roles que se le otorgan a hombres y mujeres en la sociedad, y que suelen convertirse en barreras para la inclusión de estas últimas en los escenarios de decisión pública para la tramitación de conflictividades socioambientales. En este escenario de asimetrías, la gobernanza busca que actores diversos logren entender tales diferencias y construyan colectivamente reglas de juego “compartidas” para desarrollar los procesos de diálogo y cooperación, la solución de conflictos y la construcción de acuerdos. Una apuesta fundamental en tal sentido es acortar las brechas para la participación, especialmente aquellas relacionadas con el acceso a la información, el desarrollo de capacidades técnicas y políticas y la deliberación pública para consensuar soluciones pertinentes a las problemáticas existentes.

En la práctica, la construcción de estas reglas de juego y de los procesos de concertación cuenta con dos niveles de acción. El primero, de tipo coyuntural, busca aportar información y análisis del contexto local para resolver conflictos latentes, inmediatos, que no dan espera por su magnitud e impactos ocasionados. El segundo, de carácter estratégico, tiene que ver con la definición de metas concretas para la acción colectiva entre Estado, sociedad civil y agentes del mercado en el mediano y largo plazo (Velásquez, 2014). Estos componentes, están presentes en los procesos de negociación, deliberación, participación y control ciudadano.

Adicionalmente, la tramitación de los conflictos socioambientales se apoya en pactos o acuerdos. Éstos son documentos públicos firmados por la institucionalidad pública, los agentes privados y la sociedad civil que ratifican su compromiso de actuar de manera articulada en la protección y el uso equilibrado de los recursos naturales. Para lograr este propósito se requiere de marcos de negociación flexibles, con un trabajo previo orientado a la

creación de condiciones de confianza y oportunidad para el diálogo. También, exigen la construcción de escenarios de concertación, abiertos, democráticos, con estructuras organizativas. En la mayoría de los casos se cuenta con la intervención de un agente externo, de carácter neutral, con capacidad de aportar herramientas y metodologías para la discusión orientada, la negociación y la definición de compromisos y acuerdos públicos. Finalmente, su ratificación se logra a través de agendas que buscan materializar el trabajo realizado en la visión sobre la gestión, la construcción de la política pública y la consolidación de un entorno local más cercano a la convivencia entre los actores que hacen presencia en un espacio geográfico.

Foro Nacional por Colombia, reconociendo la potencialidad de este enfoque, lo ha vinculado en varios procesos de acompañamiento a actores locales para la construcción de apuestas sobre el manejo de los recursos naturales en el escenario de paz territorial. Particularmente desarrolla actualmente dos experiencias en zonas de alta complejidad socioambiental: la delimitación del páramo de Santurbán<sup>1</sup> y la tramitación de conflictos relacionados con la minería y los hidrocarburos en seis municipios del país: Suárez y Corinto en el Cauca, Luruaco y Puerto Colombia en el Atlántico, Granada y Puerto Lleras en el Meta<sup>2</sup>. En estos municipios se mezcla la presencia de áreas estratégicas de reserva ambiental y producción de agua, la lucha de la comunidad por la posibilidad de desarrollar actividades tradicionales, la presencia de multinacionales mineras y de petróleo que quieren implementar proyectos extractivos, el abandono del Estado y la violencia histórica como determinantes de la exclusión social y la dificultad para consolidar escenarios de convivencia pacífica.

**Mapa 1. Localización de los municipios seleccionados**



Fuente. Elaboración propia a partir de IGAC. Mapas. 2015.

1 Este proyecto denominado fortalecimiento de actores estatales y no estatales para la concertación de pactos de gobernanza cuenta con el apoyo del Fondo Sueco-Noruego de Cooperación con la Sociedad Civil Colombiana (FOS).

2 Los municipios señalados hacen parte del componente territorial desarrollado en el proyecto: conflictos ambientales, participación ciudadana y construcción de paz en Colombia, financiado por la Fundación Ford.

El caso del Páramo de Santurbán es el más conocido. Este ecosistema alberga cerca de 34 lagunas. En el ámbito internacional es catalogado como uno de los principales complejos de agua de América Latina. De manera especial, tres municipios de su jurisdicción han estado en el primer plano de las discusiones ambientales en Colombia: California, Vetas y Suratá, que hacen parte de la Provincia de Soto, en el departamento de Santander<sup>3</sup>. En los tres casos se encuentra una tradición vinculada a la explotación de oro desde la época indígena que se ha mantenido con la presencia de algunas asociaciones y pequeñas empresas familiares. También existen actividades económicas en menor escala como la agricultura, la ganadería y el turismo incipiente. En los últimos años, han incursionado en el territorio varias multinacionales interesadas en desarrollar la explotación aurífera, entre ellas MINESA, con su proyecto Soto Norte, declarado como Proyecto de Interés Nacional Estratégico (PINES) por su nivel de reservas proyectadas en 2.7 millones de onzas por la Agencia Nacional de Minería (ANM). Este proyecto ha sido rechazado por una parte de la población ubicada en la región y el área metropolitana de Bucaramanga ante sus posibles afectaciones sobre el complejo lagunar.

**Fotografía 1. Vista panorámica del municipio de Vetas (Santander)**



Fuente. Foro Nacional por Colombia 2017

Aunque en el 2014 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) produjo la Resolución 2090<sup>4</sup> con el fin de disminuir la intensidad del conflicto por los recursos naturales, al delimitar el páramo en las jurisdicciones de Santurbán y Berlín<sup>5</sup>, la medida sólo condujo a nuevas formas de disputa en el territorio, principalmente por la falta de implementación de la norma, el avance del proyecto de MINESA y la incertidumbre sobre las actividades productivas permitidas en las zonas de protección y transición. En el 2017, la Corte Constitucional, mediante senencia T-361 de 2017, derogó esta Resolución y obligó al Ministerio a implementar un proceso de concertación con los actores locales para producir una nueva delimitación.

Los municipios de Luruaco y Puerto Colombia, ubicados en el departamento del Atlántico, comparten la consolidación de dos áreas en proceso de estudios sobre la conveniencia de ser declaradas reservas naturales por su valoración forestal, hídrica y su integración con la zona costera del departamento: los Rosales de 600 hectáreas y

3 Además de los tres municipios señalados, la Provincia agrupa a los municipios de Matanza como capital, Tona, Charta y El Playón.

4 Esta resolución fue catalogada como uno de los hitos más importantes de la normatividad ambiental reciente en Colombia, al ser el primer intento del Estado de establecer áreas de conservación y de uso productivo en una jurisdicción de páramo.

5 Ver. Resolución 2090 de 2014. <https://www.minambiente.gov.co/index.php/normativa/resoluciones>

---

Loma la Risota de 300 hectáreas. Aquí hay presencia de empresas medianas y unidades artesanales dedicadas a la explotación de material de arrastre para la producción ladrillera. El conflicto se origina por el dragado de las lagunas y zonas aledañas a fuentes hídricas, así como el agotamiento de los suelos esenciales para la producción pesquera y agropecuaria y la seguridad alimentaria de la población.

**Fotografía 2. Laguna de San Juan de Tocaguá. Municipio de Luruaco**



Fuente. Foro Nacional por Colombia 2018

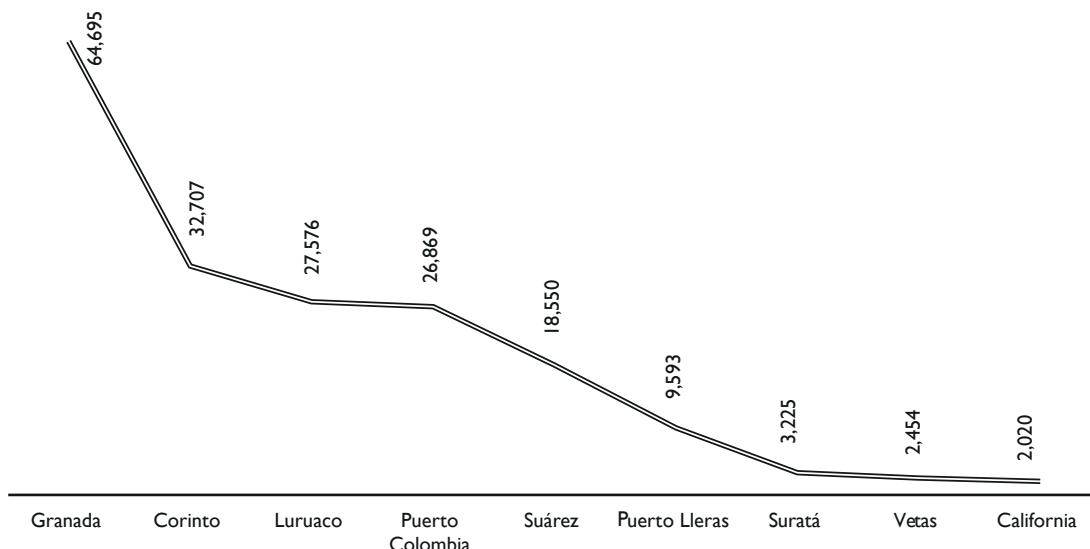
Suárez y Corinto están ubicados en el norte del departamento del Cauca. Su territorio hace parte de los ríos Cauca, Inguitó, la represa de la Salvajina, el Nevado del Huila y el Macizo Colombiano, considerado como la estrella hídrica más importante de Colombia. Allí se explota el oro como principal mineral desde la época precolombina por la población afrocolombiana, sin embargo, en las últimas décadas se ha convertido en la fuente de lucha por su valor, su relacionamiento con la dinámica del narcotráfico y su participación en la contaminación del ambiente como consecuencia del mal manejo de escombreras, pasivos, desechos y el vertimiento de grandes cantidades de mercurio y cianuro.

Por último, Granada y Puerto Lleras hacen parte del Parque Natural Regional Sierra de la Macarena, considerado como el punto de conexión de los ecosistemas Andino, de la Amazonía y el Orinoco. Allí se encuentra el río Ariari, de importancia cultural, económica y ambiental para el suroriente del país. Aunque históricamente esta ha sido una zona de producción agropecuaria y de oferta de servicios, en los últimos años se priorizó como área estratégica para el desarrollo de perforaciones petroleras, lo que ha sido rechazado por las autoridades locales y las comunidades. En general, reina el temor sobre las afectaciones a las fuentes de agua, las zonas agrícolas y la habitabilidad como consecuencia de las técnicas extractivas que se deben emplear para sacar el crudo pesado del subsuelo.

Desde el punto de vista demográfico e institucional, algunos son municipios grandes, como Granada, Corinto, Luruaco y Puerto Colombia, con población entre 26 mil y 64 mil habitantes, dinámicas urbanas consolidadas, centros de servicios de carácter regional y alcaldías con capacidad institucional para implementar los procesos de planeación local; hay municipios intermedios, como Suárez y Puerto Lleras, con menos de 20 mil personas, dinámicas de asentamiento y desarrollo que conservan una base rural y esquemas de organización institucional

de baja calidad; y municipios pequeños, como California y Vetas, con población que no supera las 4 mil personas, procesos de economía y administración pública incipiente. Todos se encuentran ante un vacío en el ejercicio de sus funciones relacionadas con el control de los recursos naturales por cuenta de la centralización de las acciones en cabeza de gobierno nacional. Al inicio del proceso no se encontraron espacios de diálogo y los que se generaron en el pasado fueron reactivos a los procesos de movilización social en el escenario local.

**Gráfica 1. Población total de los municipios seleccionados**



Fuente: DANE. Proyecciones demográficas. 2015

Las autoridades ambientales tampoco cuentan con capacidad de atender la conflictividad socioambiental. La Contraloría General de la República (2015) señaló que en una inspección realizada a las Corporaciones Autónomas Regionales relacionadas con estos municipios se encontró que la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), la Corporación Regional del Cauca, la Corporación Regional del Atlántico y Cormacarena, tienen en promedio 6 funcionarios para atender el trabajo de control sobre el manejo de los recursos naturales. Además, carecen de tecnología adecuada para implementar sistemas de cartografía y monitoreo del territorio y programas para establecer la titularidad de predios, la reconversión y el pago por servicios ecosistémicos en el área de protección; además, enfrentan denuncias por malos manejos presupuestales.

Este escenario de crisis institucional ha sido aprovechado por las empresas extractivas, convertidas en para-estados con poder de decisión y de inversión de recursos en tiempos y montos que están fuera del alcance de la acción pública. Así, en California, Vetas y Suratá, gran parte de las necesidades inmediatas de la población son suplidadas por las empresas: desde dotación del hospital, ambulancia, personal médico, proyectos productivos, una granja, hasta dotación de infraestructura vías. La acción de las empresas es de carácter paliativo y debilita la visibilidad de las alcaldías como autoridades locales; sin embargo, no generan desarrollo ni apuestas de largo plazo en los municipios ni contribuyen a la disminución de las tensiones existentes. Lo que se persigue es legitimidad y apoyo social para sus proyectos y el freno a la movilización social, a través de subsidios y recursos distribuidos en pocas manos.

Además, todos los municipios han sido escenarios del conflicto armado ligado a la presencia de guerrillas, paramilitares y más recientemente, bandas emergentes y delincuencia común, que se han apoderado de los bienes ambientales, los recursos y el territorio, y que hacen uso de la violencia y la amenaza como formas de coacción ante cualquier intento de cambio. En Suárez, Corinto, Granada y Puerto Lleras, la violencia se expresa en el desplazamiento forzado de cerca de 45.000 personas en los últimos quince años, según datos del Departamento de Prosperidad Social (DPS). También se habla de 38.000 hectáreas deforestadas en estos territorios en el 2016, el 35% del total

---

nacional (IDEAM, 2017), y del agotamiento o la contaminación de cerca de 36 afluentes y cuencas hidrográficas (MADS, 2016). En California, Vetas y Suratá, la tensión ha escalado a un conflicto de dimensión regional. Por un lado, organizaciones de Bucaramanga como el Comité del Agua, han llevado a cabo marchas para defender su posición, con proclamas que en algunas ocasiones definen a los habitantes de California, Vetas y en menor medida Suratá, como responsables de la depredación del páramo, mientras que en estos municipios se plantea que las organizaciones ambientalistas promueven la desinformación, sin conocer la realidad del territorio y los derechos de los habitantes que además han protegido el complejo lagunar, sin mayor acompañamiento institucional. Estas organizaciones no son aceptadas por amplios sectores de la institucionalidad y la comunidad local.

**Fotografia 3. Laguna de Páez. California (Santander)**



Fuente. Foro Nacional por Colombia 2016

Al mismo tiempo, ante la ausencia de la acción Estatal en estos territorios, en el 2017 la Agencia de Renovación Territorial (ART) priorizó a los municipios de Suárez, Corinto y Puerto Lleras para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que integran en una de sus líneas de trabajo, la tramitación de los conflictos socioambientales en el ámbito local y regional. Sin embargo, a más de un año de la firma del acuerdo con las FARC, estos instrumentos no se han implementado del todo, principalmente por la ausencia de coordinación institucional y la baja capacidad de diálogo social con las comunidades.

La situación de desventaja de las comunidades no ha impedido su movilización ni la generación de propuestas desde su saber local. En Granada se ha avanzado en la definición de una consulta popular para definir la implementación de proyectos petroleros. Aunque esta acción enfrenta la oposición del gobierno nacional, violando así los derechos de la comunidad, ha contribuido a conformar una red de entidades públicas (alcaldía, gobernación, concejo y asamblea departamental) unida a mesas de trabajo y grupos de apoyo que buscan establecer los medios jurídicos para implementarla. En Suárez, el Consejo Comunitario de La Toma logró frenar la titulación de su territorio a agentes externos, y, en Santurbán, es decisión de los municipios de Soto y sus comunidades actuar unidas en el proceso de delimitación del páramo para incidir en la decisión final que adopte el MADS sobre este ecosistema.

---

**Fotografía 4. Río Ariari Municipio de Granada (Meta)**



Fuente. Foro Nacional por Colombia 2016

Foro ha trabajado con las autoridades locales, las organizaciones mineras, los gremios económicos y la comunidad en una apuesta de gobernanza para tramitar los conflictos socioambientales existentes. Esta acción incluye dos componentes transversales: por un lado, acciones encaminadas a mejorar las capacidades de la población para participar en los asuntos públicos, lo que incluye una estrategia para visibilizar los derechos, la equidad de las mujeres en contextos extractivos, así como su vinculación en los asuntos del territorio. Por otro, la creación de mesas de concertación con la participación de los sectores institucionales, económicos, de la minería y la sociedad civil con el propósito de establecer pactos o acuerdos para definir agendas locales relacionadas con el uso de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, la planeación conjunta del territorio y la generación de condiciones para la implementación de estrategias de convivencia que contribuyan al bienestar colectivo. Para ello, se ha acudido a herramientas y mecanismos de diálogo, concertación, reconocimiento de los valores y prácticas comunitarias, así como esquemas de resolución de conflictos.

Adicionalmente, entendiendo que estos municipios requieren cambios en su actividad económica para aprovechar su potencial natural y su tradición de economía campesina, Foro ha trabajado con asociaciones, organizaciones sociales y Juntas de Acción Comunal en la construcción participativa de instrumentos y mecanismos para la formulación e implementación de proyectos productivos bajo los principios de sostenibilidad, diversificación y contenido local. También ha acompañado a las autoridades en la actualización y el mejoramiento de los Bancos de Programas y Proyectos Territoriales (BPIN), entendiendo que son instancias fundamentales en la administración pública, especialmente por su papel en la identificación, priorización, formulación y ejecución de iniciativas de inversión relacionadas con los planes de desarrollo, los programas derivados del acuerdo de paz y los esquemas de ordenamiento territorial. Este trabajo ha sido particularmente importante en los municipios de California, Vetas y Suratá.

Una actividad complementaria, pero no menos importante, ha sido la implementación de acciones para visibilizar los avances de las mesas de concertación, tanto en el nivel municipal, como los departamentos y la nación, garantizando la transparencia en el acceso a la información y fortaleciendo los mecanismos de seguimiento y control ciudadano. Así, se hizo uso de diferentes herramientas: boletines, redes sociales, talleres y foros públicos en zonas rurales,

---

así como videos que dan cuenta del proceso<sup>6</sup>. En cuanto a la transparencia de la información, Foro elaboró un archivo físico con documentos, guías, actas y registros de cada sesión, ubicados en las bibliotecas públicas de cada municipio. Sobre los mecanismos de seguimiento se establecieron comités de control a los acuerdos establecidos.

Por último, Foro ha tratado de vincular a las Corporaciones Autónomas Regionales, las gobernaciones, asociaciones de municipios y entidades del gobierno nacional en sesiones de intercambio de información y en los procesos de diálogo y definición de agendas locales. Aquí el énfasis se ha centrado en dar voz de los actores territoriales, visibilizar las propuestas de gobernanza construidas en las mesas o espacios de concertación y promover articulaciones institucionales y sociales para avanzar en una ruta común de desarrollo y paz. Con ello se ha buscado romper la tradición centralista de las políticas y las acciones del Estado en el manejo de los recursos naturales<sup>7</sup>.

### **Los aprendizajes del proceso**

La aplicación del enfoque de gobernanza en los municipios analizados deja varios aprendizajes que constituyen una herramienta fundamental para otras iniciativas dirigidas a la tramitación de los conflictos socioambientales en un escenario de paz territorial. Para empezar, hay que decir que tanto Santurbán como en Luruaco, Puerto Colombia, Suárez, Corinto, Granada y Puerto Lleras, son el ejemplo de lo que ha sucedido en el país con la implementación de una política mercantilista de los recursos naturales sin una perspectiva integral en cabeza del Estado, que sólo busca generar renta a cualquier costo y en cualquier lugar. Se ha comprobado la mezcla explosiva de decisiones centralizadas, el desconocimiento de las prácticas locales, la invisibilización de las comunidades y el abandono institucional como insumos que han generado un ambiente de rechazo a los acuerdos de paz y de negación de los principios democráticos que deben sustentar la consolidación de un país equitativo e incluyente social y territorialmente.

**Fotografía 5. Minería Corregimiento La Toma, Suárez**



Fuente. Foro Nacional por Colombia 2016

6 En el siguiente link se encuentra un video de la Mesa Agropecuaria de California. <https://www.youtube.com/watch?v=pGtMVSBLwaU>

7 Para mayor información sobre la apuesta de gobernanza implementada en los municipios por favor dirigirse al siguiente enlace: <https://www.foronacional.org/>

---

Es claro que los procesos locales no son uniformes ni se pueden guiar por reglas rígidas. Esto aplica a la implementación de la paz, que, si bien tiene un acuerdo final y unos programas de acción, debe tener un carácter diferenciado y con una perspectiva de derechos, de acuerdo con las particularidades étnicas, de biodiversidad y de organización productiva de las comunidades. En el trabajo realizado por Foro, la acción ha implicado rutas diferentes, según la situación de cada territorio, el nivel de participación de los actores y sus formas de interacción en los escenarios de concertación. Se habla de mesas de concertación en California, Vetas y Suratá, de espacios de encuentro en Suárez y Corinto, de escenarios de encuentro en Luruaco y Puerto Colombia y de mesas ambientales en Granada y Puerto Lleras. Igual ocurre con las escalas de intervención. En Santurbán ha sido posible concretar agendas de gobernanza territorial que definen estrategias para el uso adecuado de los recursos naturales y el desarrollo local, acordadas con los actores públicos, privados y las comunidades. Tales agendas fueron vinculadas en los planes de desarrollo de California y Vetas que actualmente implementan las autoridades locales. En los demás municipios se ha priorizado el fortalecimiento de las comunidades y las alcaldías para avanzar hacia la concertación local.

Un error muy común es creer que el territorio es un escenario pasivo, sin innovación ni apropiación por parte de las comunidades. En los municipios analizados hay actores que vienen trabajando procesos de resiliencia para empoderar a la población en la construcción de alternativas frente a la depredación del medio ambiente. En Granada y Puerto Lleras existen Mesas Hídricas que, además de movilizarse y exigir la detención de los planes petroleros en la región del Ariari, han avanzado en la construcción de planes regionales de acción que incorporan temas como la educación ecológica, la conservación de las tradiciones comunales, el monitoreo socio-natural y la preservación de los activos ecosistémicos. En Suárez y Corinto, se habla de apuestas de paz y medio ambiente ligadas a los planes de vida de la población indígena y los esquemas de etnodesarrollo afrocolombianos. En Luruaco, Puerto Colombia y los municipios de Santurbán el trabajo de los espacios de diálogo busca mejorar el conocimiento del territorio, dar salidas a las tensiones existentes y apostar por ejercicios regionales de acción colectiva para la protección del agua como insumo básico de la vida humana.

En estas condiciones, cualquier acción de tramitación pacífica de conflictos socioambientales no puede ser un esquema impuesto desde las ciudades, ni desconocer las experiencias locales de desarrollo endógeno. De ser así, puede llevar a que sea un proceso transitorio, sin una red de apoyo que lo defienda y lo consolide, con más frustraciones que impactos positivos. Acudiendo a los principios de la gobernanza, es fundamental involucrar a la población, las autoridades locales y la diversidad de formas de participación en la reflexión sobre los temas ambientales desde su propia realidad y experiencia. También es esencial ofrecer herramientas sin generar dependencia, aumentando las capacidades de los actores para que las apropien y las repliquen en los grupos y escenarios a los que pertenecen y, desde el primer momento, promover su incidencia en las decisiones y el logro de propósitos comunes.

Los pactos de gobernanza territorial son muestra palpable del poder de acción que tienen los actores locales para incidir en su contexto de crisis, dejando de lado la visión clásica del Estado central como única fuente de acción de cara a la gestión local. Pero eso no es todo: un elemento fundamental en la sostenibilidad de la paz territorial es la promoción de nuevos liderazgos con herramientas técnicas y de conocimiento para disminuir las asimetrías en el diálogo con las empresas mineras y las autoridades públicas. Esto incluye a las mujeres, la población joven y la academia. La experiencia de Foro señala que estos nuevos actores pueden incluir en la agenda de los recursos naturales temáticas que hasta el momento permanecen invisibilizadas, entre ellas la perspectiva diferencial y de género, la justicia ambiental como componente de la preservación ecológica, el cuidado de la casa común, la equidad intergeneracional, el propio modelo de desarrollo y, en definitiva, la transición de una cultura política cargada de violencia hacia una perspectiva de convivencia y bienestar colectivo.

Otro tema relevante es la articulación del diálogo a instrumentos de política pública, pues da fuerza a la participación como motor de cambio y mecanismo para incluir en la agenda pública la discusión sobre las preocupaciones de la

---

población. Este fue el motor que permitió consolidar el proceso de gobernanza en California y Vetas, alrededor de las agendas municipales y su posterior inclusión en los planes de desarrollo, y en el trabajo que se lleva a cabo en los demás territorios para consolidar las propuestas de los espacios de diálogo en políticas ambientales o en los esquemas de ordenamiento territorial. Es necesario tener en cuenta la articulación de instrumentos de planeación y de acción gubernamental para evitar duplicidades y estrategias sin un propósito común. Colombia se enfrenta al reto de implementar PDETS, programas agrarios, de sustitución de cultivos, de economía campesina, de reconocimiento a las víctimas. Todos ellos deben contar con componentes que aborden los conflictos socioambientales y niveles de comunicación con los esquemas y herramientas vigentes en el nivel local.

También es necesario articular la cooperación internacional, el gobierno departamental, nacional y el sector privado en el nivel local. Los municipios no pueden seguir siendo escenarios de actuación múltiple sin ningún tipo de comunicación interinstitucional. Hay que crear esquemas de trabajo conjunto para que las acciones, apuestas y proyectos que buscan impactar las comunidades con bienes y servicios sociales, económicos, ambientales y de construcción de paz no fracasen y sean una lista más de donaciones sin efectos reales. En Santurbán fue posible integrar estos actores a las mesas de diálogo para fortalecer el trabajo en cuatro campos: el intercambio de información; los esquemas de intervención y las metodologías; el desarrollo de actividades sin agotar a las comunidades y el acceso a instancias nacionales con injerencia en el escenario local. Los actores ahora exigen que cualquier iniciativa que llega a los municipios pase previamente por estos espacios y se articule a las agendas de gobernanza. En Granada y Puerto Lleras se pretende vincular a las autoridades regionales ambientales, observatorios, mesas, consejos de planeación y entidades del departamento y el gobierno central para darle mayor alcance al proceso.

También se comprobó la importancia de la transparencia en dos niveles: por un lado, la discusión requiere información actualizada, instrumentos de sistematización, seguimiento y control ciudadano. Estos mecanismos contribuyen a la superación de la desconfianza entre los actores del diálogo, ofrecen la posibilidad de visibilizar discursos y perspectivas sobre el territorio, y fortalecen la base que sostiene la gobernanza. Por otro, hay que tener en cuenta que un proceso de concertación tiene detrás una comunidad, con la que se debe validar lo que se discute y lo que se acuerda. Esta es una de las claves del reconocimiento de las mesas de concertación como espacios legítimos para definir una ruta de desarrollo sostenible.

Finalmente, la perspectiva del post-extractivismo. Desde el territorio se viene avanzado en una discusión conjunta y una planificación adecuada de apuestas de diversificación productiva, impulso a emprendimientos locales, creación de estímulos para la inversión en otros sectores, programas de generación de capacidades en la población, promoción de la asociatividad y esquemas para el manejo de los impactos ambientales. Sin embargo, para garantizar una base económica diversificada se requiere la articulación de acciones y escenarios de trabajo conjunto con participación del gobierno central, el sector privado, las autoridades departamentales y municipales para que trabajen de la mano en tres campos: i) el aumento de capacidades técnicas para gestionar y ejecutar recursos y proyectos; ii) la identificación de áreas y sectores de inversión, y, iii) la corresponsabilidad del sector privado en la consecución de recursos que contribuyan a aumentar el presupuesto del Estado para el desarrollo.

## BIBLIOGRAFIA

- Aldunate R. (2001). "El acceso a la justicia ambiental, una mirada desde la ecología política". En: Justicia ambiental. Las acciones judiciales para la defensa del medio ambiente. Jornadas Internacionales en Derecho del Medio Ambiente. Marzo de 2001 Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- CEPAL (2017). Avances y desafíos de las cuentas económico-ambientales en América Latina y el Caribe. Recuperado en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43314-avances-desafios-cuentas-economico-ambientales-america-latina-caribe>

- 
- Fondo para el logro de los ODM (2010). Guía para la transformación de conflictos socioambientales. Lima: Prodiálogo. Septiembre de 2010.
- GRASA, R. (1994). Los conflictos “verdes”: su dimensión interna e internacional”. En: Ecología Política. 8. Barcelona.
- IDEAM (2015). Nuevos Escenarios de Cambio Climático para Colombia 2011-2100. Bogotá.
- IDEAM (2017). Inventario Nacional de Gases Efecto Invernadero (GEI) Colombia. Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. Bogotá.
- Lederach, John P. (2014) “La mirada de la transformación de los conflictos. Programa Internacional en Salta”. Salta.
- Martínez Allier, J. (1997). The environmentalism of the poor: A study of ecological conflicts and valuation. Cheltenham. Edward Elgar Publishing.
- OACP (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Pérez A. (2016). “Conflictos....¿sociales, ambientales, socioambientales?... Conflictos y controversias en la definición de los conceptos”. En, Ortiz, T. (ed), Comunidades y Conflictos Socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Rodríguez, Gloria A. (2016). Hacia la paz y la justicia ambiental. En: Semana sostenible. Septiembre. Recuperado en: <http://sostenibilidad.semana.com/opinion/articulo/hacia-la-paz-y-la-justicia-ambiental/36083>
- Sistema de las Naciones Unidas (2014). Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia”. Bogotá. Colombia. Recuperado en: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/MedioAmbiente/undp-co-pazyambiente-2015.pdf>
- Velásquez, F. (2014). PROGRAMA DIÁLOGO DEMOCRÁTICO PARA LA SEGURIDAD AMBIENTAL (PDDSA) 2014-2016. Documento Conceptual. Bogotá: Foro Nacional por Colombia. Recuperado en: [http://media.wix.com/ugd/ef61f6\\_a4b4da5fc395495691e8201ec21a95df.pdf](http://media.wix.com/ugd/ef61f6_a4b4da5fc395495691e8201ec21a95df.pdf)

---

# **CIUDAD VIOLENTA, CIUDAD RELEGADA**

## **EL DERECHO DE LA CIUDAD A LA PAZ**

CARLOS MARIO PEREA RESTREPO  
PROFESOR DEL IEPRI  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

*A la memoria de Marc Chernick, incansable buscador de la paz*

---

**L**a ciudad carece de identidad frente a la paz. Esa identidad rota y relegada -como bien puede ser llamada- significa que la urbe no hace parte de los desvelos y las búsquedas de la paz. El prolífico y extenso Acuerdo de La Habana, con sus más de trescientas páginas, menciona la ciudad no más que unas cuantas veces; lo hace además a condición de calificar alguna particularidad del mundo rural. La paz está concebida con un franco sesgo rural, es una paz sin ciudad.

Tal sesgo “ruralizante” no es un desatino que habría de ser imputado a los negociadores del gobierno y la guerrilla en Cuba. De ningún modo. La identidad rota de la ciudad nace con las primeras tentativas contemporáneas de pacificación, cuando a comienzos de la década de los 80 del siglo XX el gobierno convirtió la paz en asunto de Estado<sup>1</sup>. Se trata de una visión de la paz con profundo sedimento histórico: su rasgo “ruralizante” es la cara anversa del sesgo “guerrerista” del conflicto, según el cual las violencias cuentan según su conexión con la guerra: aquellas que no se ligan de modo directo a la conflagración pierden importancia y visibilidad, como vino a ser el caso de la ciudad. Es lo que ha dado en llamarse la reducción del conflicto violento al conflicto armado<sup>2</sup>, el núcleo duro de la identidad rota y relegada de la ciudad<sup>3</sup>.

En ese contexto, la ciudad frente a la paz entraña una verdadera paradoja. De un lado, Colombia es no sólo un país altamente urbanizado, sino que además produce entre sus calles una abrumadora cantidad de homicidios. Empero, del otro, la paz se “ruraliza”, como si la construcción de la paz estable y duradera pudiera hacer caso omiso de la sostenida práctica de muerte que toma cuerpo en la calle de la ciudad. Tal es la paradoja: una ciudad violenta que, pese a ello, se mantiene relegada. En un país urbanizado con celeridad, ¿en razón de qué el conflicto violento de la ciudad ocupa un lugar precario en la conciencia pública sobre la violencia y la paz?

---

1 En la violencia contemporánea -cuyo origen puede marcarse con el surgimiento de las primeras guerrillas modernas a mediados de los 60- fue el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) el que formuló la primera política pública para la paz. Pizarro (2017).

2 El conflicto armado refiere la confrontación entre actores armados organizados en torno a un proyecto de poder que depende de la sostenida ampliación del aparato de guerra. El conflicto violento, de su parte, es una noción universal que incluye al conflicto armado, pero también otras violencias no conectadas de manera directa a la guerra. La discusión sobre la reducción del conflicto violento al conflicto armado en Perea (2016 y 2016a).

3 Otra manera de nombrar dicha reducción: en Colombia las categorías de representación del conflicto se descifran desde la guerra, vale decir, el conflicto solo puede ser imaginado a través de las categorías propias del conflicto armado. Ninguna violencia gana “legitimidad” hasta cuando se la parafrasea desde la confrontación entre los actores armados organizados.

---

Dar cuenta de la paradoja constituye propiamente el cometido de estas páginas, tarea que cumple siguiendo un trayecto en cuatro momentos. El primero muestra la participación de la ciudad en el homicidio nacional; no es un aporte cualquiera, la violencia de pavimento genera un tortuoso conflicto violento: ¿cuál es la proporción de la contribución urbana, bien en el pasado, bien en el presente? Tal intensidad muestra el primer rostro de la paradoja, la ciudad violenta; viene el otro rostro, el de la ciudad relegada, visible en el “olvido” de lo urbano que predomina en dos esferas donde la paz se vuelve asunto de interés público: ¿dónde está la urbe en las políticas estatales y el saber académico? (segundo momento). Una vez puestos en escena los dos rostros de la paradoja, corresponde dar cuenta del vínculo entre ciudad y conflicto armado rastreando la tensión entre una ciudad con elevados niveles de autonomía, pero, al mismo tiempo, con claros trazos de dependencia: ¿hasta dónde llega la singularidad de la violencia urbana? (tercer momento).

La impronta “ruralista” de la paz tiene más de una justificación histórica. Con todo, y por encima de las razones que la legitimen, la ciudad está avocada a buscar un lugar en la tarea de exorcizar la violencia<sup>4</sup>. Por demás la paz sufre una crisis de sentido, emplazada por sus enconados contradictores y socavada por las enormes masas descreídas que no fue posible movilizar a su favor. Frente a tal crisis de sentido la ciudad es un eventual referente en el camino de refrendar su horizonte utópico. Se trata de echar a rodar el derecho de la ciudad a la paz, el tema por abordar en el cuarto y último momento de este escrito.

Existe un conflicto violento en la ciudad, por demás cruzado de crispadas intensidades. Frente a la identidad rota y relegada no está de más repetirlo. Desde allí un espíritu esencial anima estas palabras: mientras la ciudad y sus conflictos no sean incorporados a la búsqueda del destierro de la violencia, la tan anhelada paz estable y duradera no llegará a convertirse en una renovada forma de vida, una capaz de exorcizar la condición de una nación atormentada por la muerte fatal y la vileza. La paz no pudo cumplir su propósito supremo de servir de argamasa de un pacto político, un pacto construido sobre la reconciliación, el perdón y el olvido. Todo lo opuesto, afianzó la polarización y el antagonismo llevándolos a un renovado reverdecimiento. El encono cruza de manera particular la ciudad, forzando a repensar el horizonte político en que la paz quedó inscrita. Al ciudadano de la urbe no lo interpelan por sí mismos el conflicto armado y el sinnúmero de dolencias que produce, volviendo críticas las limitaciones que cruzan una paz deslindada de lo urbano. Sin suprimir el horizonte político, el nervio vivo de cualquier proceso de cierre de una guerra, ¿qué implica “resituar la ciudad” en el proceso de construir la paz?<sup>5</sup>

## **Ciudad violenta**

¿Cuál es la contribución histórica de la ciudad? ¿Es tan protuberante como para justificar el enjundioso empeño de incorporarla a la paz? La reducción de la violencia a la guerra -el esquema de interpretación hegemónico hoy todavía en Colombia-, dictamina que el grueso del homicidio se produce fuera de la ciudad a manos de un conflicto armado que toma como escenario preferente las zonas rurales<sup>6</sup>. Sin embargo, la realidad se comporta de otra manera: en contravía de lo esperable, la muerte letal en Colombia es en mucho un acontecimiento urbano.

Naturalmente, antes de cualquier afirmación adicional es preciso plantear la noción de ciudad que aquí será empleada. En su estudio sobre la población mundial, la ONU identifica cuatro atributos a partir de los cuales se arman las definiciones de los 231 países incluidos en su reporte anual: de tipo administrativo; de corte económico; según la población y su densidad; y finalmente las características urbanas (ONU, 2001b). En Colombia el DANE adopta la división entre “cabecera” y “resto”, construida sobre la combinatoria de atributos administrativos y características urbanas<sup>7</sup>.

4 Claro, cada ciudad enfrenta por aparte sus problemas de seguridad. La Ciudad con mayúscula ni existe, haciendo imposible articular su conflicto violento a la paz. El punto se recoge más adelante.

5 El giro “resituar la ciudad” se usó antes en otro artículo sobre el tema, cuando las negociaciones en La Habana cumplían su primer año de conversaciones. Perea (2016, capítulo 5). Este artículo retoma discusiones y datos elaborados en él.

6 Diversos estudios han mostrado la limitada participación del conflicto armado en la producción del homicidio nacional. Gutiérrez (2006).

7 “Cabecera” es el área que se define dentro de un perímetro urbano establecido por el Concejo Municipal. “Resto” supone la inexistencia de

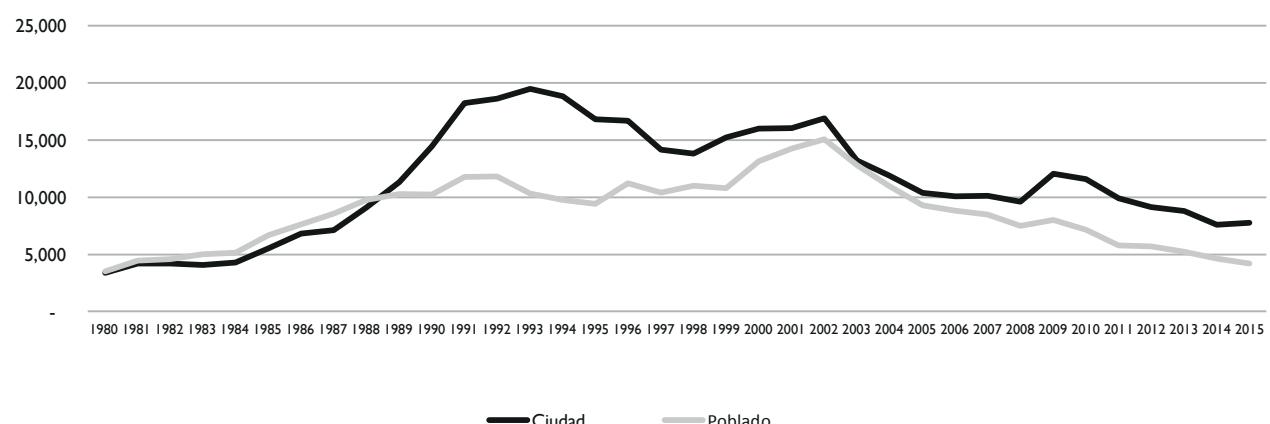
Estas páginas adoptan el tercer criterio, el de la población y su densidad<sup>8</sup>. Se entiende por ciudad la aglomeración urbana de más de 100 mil habitantes, una frontera que disipa cualquier duda sobre la condición que supone la concentración de una población en un territorio dotado de densidad residencial. El rasero desempeña un papel crucial en la discusión que viene, no más que un criterio altamente restrictivo permite establecer el papel de la aglomeración urbana en la producción de las violencias<sup>9</sup>. Desde allí, y con propósitos comparativos, la “ciudad” se distingue del “poblado” sobre el mojón de los 100 mil, cada uno dividido a su vez en cuatro categorías (Tabla 1)<sup>10</sup>.

Con dicha división en mente los resultados hablan por sí solos: desde la frontera alta de los cien mil habitantes, la ciudad produce mayor cantidad de homicidios (Gráfica 1). El poblado va por delante con una apretada diferencia durante los primeros siete años de la década de los 80, pero en 1988 la ciudad se pone arriba manteniendo su supremacía hasta hoy. Ni tan siquiera cuando la guerra alcanzó su más prominente escalamiento los poblados generaron mayor cuota de muerte: en la segunda mitad de los 90, momento en que arrecia la confrontación entre una guerrilla fortalecida y unos paramilitares en expansión, la ciudad sigue colocando más homicidios: en 2002, año del pico de la confrontación armada (Restrepo y Aponte, 2009), la ciudad hace 16.956 homicidios frente a los 15.138 que arroja el poblado. El homicidio en Colombia es, con mucho, un fenómeno producido en la ciudad. No es ni un suceso esporádico propio de ciertos momentos, ni mucho menos un episodio reciente. Es un fenómeno histórico, la violencia urbana acompaña con protagonismo el ciclo violento abierto hacia mediados de los años 80.

**Cuadro 1. Categorización de ciudades y poblados**

CIUDAD		POBLADO	
Megalópolis	Más de 4 millones	Grande	50 mil – 100 mil
Grande	1 millón – 4 millones	Intermedio	20 mil – 50 mil
Intermedia	300 mil – 1 millón	Pequeño	10 mil – 20 mil
Pequeña	100 mil – 300 mil	Menor	Menos de 10 mil

**Gráfica 1. Homicidio en ciudades y poblados. Colombia 1980-2015**



Fuente: DANE (1980-2015). Cálculos propios.

características como calles y lugares de uso público como plazas. DANE (2005).

8 Ninguna base de datos, ni siquiera las del DANE, reporta los homicidios sobre la división cabecera/resto. El criterio poblacional adoptado obedece en gran medida a la naturaleza de los datos disponibles.

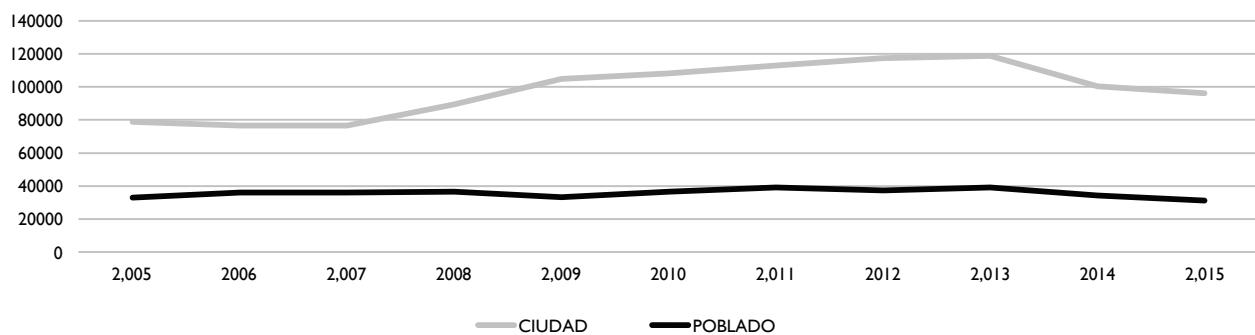
9 En el otro extremo un criterio mínimo como el del INEGI mexicano –la división a partir de los 5.000 habitantes- convierte toda aglomeración en ciudad impidiendo mostrar el comportamiento específico de la ciudad.

10 Hay que tomar nota que se opone la ciudad al poblado, no lo urbano a lo rural.



Por supuesto el comportamiento urbano está sometido a todas suerte de variaciones. En los años ochenta, ciudades y poblados aportaron en una misma proporción, cada uno puso la mitad de los homicidios. Con todo, a partir de allí la ciudad se escala, durante los noventa hizo el 61% del total de muertes fatales, en el 2000 puso el 54% y en lo que corre hasta la mitad de la década presente produjo el 63%. Entre los años 1980 y 2015 la ciudad puso el 57% de la brutal y siniestra estadística de 720.765 muertes producidas por una mano asesina, esto es 407.504 homicidios (DANE, 1980-2015). No cabe duda, la violencia se aglomera en las urbes. Lo ratifican las lesiones personales reportadas por Medicina Legal entre 2005-2015, así como lo dibuja la gráfica 2. La ciudad permanece por encima durante el período completo. En el año en que más bajan las lesiones urbanas (el 2007), la ciudad sigue sumando el 68% del total nacional; asimismo, en el año en que más sube (el 2013), la ciudad pone nada menos que las tres cuartas partes del dato nacional (el 76%). Los enfrentamientos violentos que dejan como saldo heridas que demandan atención médica suceden con mayor fuerza en la ciudad, en todos los años concentra más de las dos terceras partes de los episodios reportados.

**Gráfica 2. Lesiones personales en ciudades y poblados, 2005-2015**



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2005-2015).

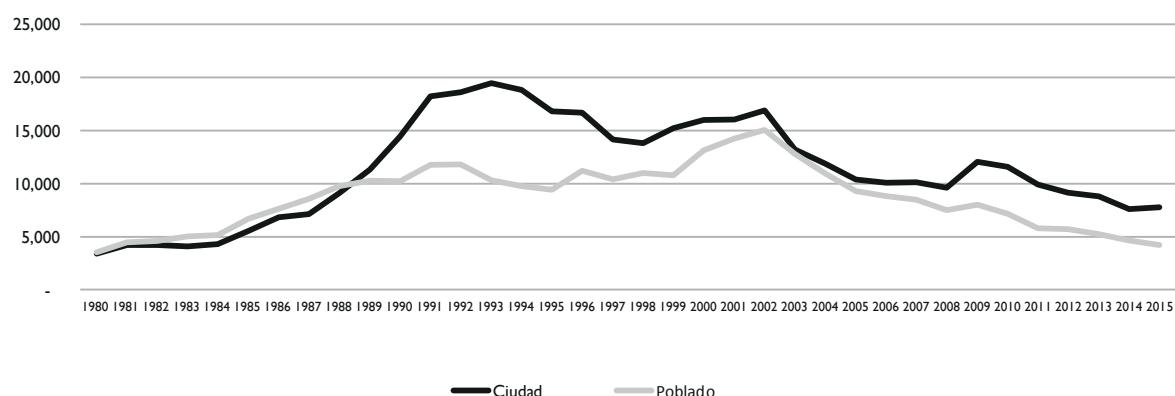
No se trata simplemente de la acelerada urbanización experimentada por el país desde los años cincuenta del siglo XX, un atropellado proceso que vendría cargado del anonimato y la exclusión, caldo de cultivo de la ilegalidad y la muerte –como suele achacarse sin más a la expansión de la ciudad. Las cambiantes y paradójicas relaciones entre ciudad y homicidio se dejan ver en la comparación latinoamericana, como bien lo pone de

manifestó Brasil entre los años 1996 y 2009: sus 273 ciudades ponen el 73% del total de homicidios del período anotado<sup>11</sup>. No es de ninguna manera una constante, así como lo pone de presente México, el país donde, entre 1990 y 2010, la ciudad contabilizó apenas el 14% de los homicidios nacionales<sup>12</sup>. Los nexos entre urbe y homicidio cambian de manera drástica de una a otra nación. En Brasil la calle es el escenario de las tres cuartas partes de sus homicidios, en México menos de una quinta parte; entretanto en Colombia, por debajo de Brasil, pero bien por encima de México, la ciudad genera más de la mitad, el 57%. Cada caso revela la singularidad de una tendencia nacional, poniendo de presente el papel de mediaciones históricas encargadas de convertir la violencia en un ejercicio preeminente de la ciudad o, por el contrario, de los sectores rurales.

La enorme violencia urbana colombiana no es entonces un simple efecto de la urbanización; antes bien, su calle produce un acontecimiento cuya singularidad ha de ser tomada en cuenta. Es el camino con miras al proyecto de integrar la urbe a los desvelos de la paz.

Colombia va de camino al cierre de un ciclo violento cuya vuelta completa le tomó tres décadas (Gráfica 3). En efecto, en 2015 la contabilidad nacional sumó 11.915 homicidios, un número cercano al que tuvo en 1984, cuando totalizó 9.363 muertes letales. La clausura de un prolongado ciclo de treinta años, tras un padecimiento atravesado de indecible dolor, no puede sino causar el mayor de los regocijos. El pacto de paz suscrito con las FARC augura un cierre aún más cierto, después de todo se desmovilizó la guerrilla más poderosa y antigua del planeta<sup>13</sup>. Empero, nada está escrito, en definitiva, motivo de desconsuelo hacen nuevos brotes de violencia surgidos aquí y allá bajo la tutela de actores de diverso cuño: asesinato de líderes sociales, bandas neo paramilitares, guerrillas todavía en ejercicio, violencia urbana. No obstante, nada desdice el hecho prominente, se cierra un atormentado ciclo violento.

**Gráfica 3. Número de homicidios en Colombia y ciudad, 1980-2015**



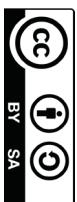
Fuente: DANE (1980-2015). Cálculos propios.

La ciudad sigue el patrón nacional, a simple vista resulta notable el paralelismo de las dos curvas, corroborando de nueva cuenta la impronta que imprime la ciudad sobre el homicidio nacional (Gráfica 3). Tal cual, al igual que la nación la urbe cierra un ciclo. En 2015 produjo 7.763 homicidios, un número

<sup>11</sup> La tasa de homicidio manifiesta el mismo comportamiento: entre 1996 y 2009 la tasa urbana promedio fue de 35 homicidios por cada 100 mil habitantes, la de los poblados de 15. Los datos se toman de Sistema de Informaciones sobre Mortalidad (1996-2009). Cálculos propios. Las tasas de homicidio son por cada 100 mil habitantes.

<sup>12</sup> Datos tomados de Sistema de información en Salud de México (1990-2010). Cálculos propios.

<sup>13</sup> El ELN y el EPL nacieron por los mismos años de las FARC. Ninguna de las dos posee, sin embargo, los hondos nexos que tienen las FARC con la violencia “partidista” de años anteriores.



casi idéntico al valor de 7.593 obtenido en 1986. El poblado también lo hace, con la diferencia de que la ciudad exhibe un aumento más pronunciado en 2008-2010, estableciendo desde allí una distancia que se acusa en 2015 (volver a la gráfica 1). Entre 2002 y 2015 la ciudad es la que menos comprime el homicidio, lo hace un 118%, mientras la nación desciende 169% y el poblado 265% (DANE, 1980-2015). En la ciudad se produce más homicidio -confirmado la constante histórica- y en la ciudad, todo indica, se producirá más homicidio de aquí en adelante.

Otra razón de más que justifica la integración de la ciudad al proyecto de edificar una paz completa, estable y duradera. No es nada fácil. Como en el resto de Colombia, la violencia urbana está enquistada en prácticas dotadas de larga trayectoria histórica. Lo evidencia la Tabla 2, una síntesis de las 62 ciudades de Colombia al año 2015. Una primera palabra para hacerlo digerible. Con el objeto de comparar las tasas de muertes violentas se empleará una convención que considera violencia muy baja una tasa de 3 hacia abajo; baja, entre 4 y 9; media, de 10 a 24; alta, entre 25 y 49; muy alta, de 50 a 99; desbordada, de 100 hacia arriba. Los extremos se agrupan a su vez en violencia reducida, de 10 para abajo (baja + muy baja), y crónica, de 25 para arriba (alta + muy alta + desbordada). Cada ciudad aparece con su tasa promedio de homicidio en cada una de las cuatro décadas del período en estudio (1980-2015), con una quinta columna adicional que reporta la tasa promedio de los 36 años en consideración, filtro del orden descendente en que se disponen las ciudades.

Apartadó, la capital del Urabá antioqueño, resulta ser la ciudad de la mayor violencia. Su tasa de 161 se sitúa lejos del límite extremo de la violencia desbordada (tasa de 100 o más), pasando por el exorbitante número de 326 en la década del 90 –en los últimos años ha descendido a 25<sup>14</sup>. Con la excepción de Pereira, los restantes nueve lugares en la cima de la jerarquía corresponden a ciudades de Antioquia y Valle, ubicadas en los niveles de la violencia desbordada y muy alta (entre 50 y 99). Son las regiones donde se asentaron los grandes centros del narcotráfico durante los años 80 y 90 -los carteles de Medellín y Cali- y donde, pese al desmantelamiento de sus grandes mafias, permanece todavía una indeleble huella de ilegalidad y violencia. En el otro lado del espectro, las ciudades menos violentas vienen a ser Manaure y Uribia, ambas en la Guajira. Sus tasas promedio de 4 y 8 las ponen en el concierto de las zonas pacíficas del globo, incluso con una por debajo de la media mundial.

---

<sup>14</sup> A modo de referencia, la tasa media de homicidio del mundo es de 6 homicidios por cada 100 mil habitantes (Geneva Declaration, 2015).

**Cuadro 2. Tasa promedio de homicidio de las ciudades por décadas**

No.	Municipio	Promedio década					No.	Municipio	Promedio década				
		80	90	2000	2010*	P**			80	90	2000	2010*	P**
1	<b>Apartadó</b>	228	316	74	25	161	32	<b>Quibdó</b>	15	35	54	73	44
2	<b>Cartago</b>	168	193	122	76	140	33	<b>Valledupar</b>	49	39	61	25	44
3	<b>Medellín</b>	125	267	93	45	133	34	<b>Dosquebradas</b>	20	34	64	32	37
4	<b>Turbo</b>	156	204	78	33	118	35	<b>Ipiales</b>	25	48	47	29	37
5	<b>Itagüí</b>	65	218	90	47	105	36	<b>Bucaramanga</b>	32	59	38	21	37
6	<b>Tuluá</b>	83	126	121	80	103	37	<b>Barranquilla</b>	34	47	38	26	36
7	<b>Bello</b>	65	184	71	21	85	38	<b>Fusagasugá</b>	38	44	37	16	34
8	<b>Pereira</b>	69	116	108	45	84	39	<b>Neiva</b>	23	30	39	29	30
9	<b>Cali</b>	46	104	95	79	81	40	<b>Montería</b>	25	36	32	25	30
10	<b>Buga</b>	55	92	101	74	81	41	<b>Bogotá D.E.</b>	18	56	25	17	29
11	<b>Maicao</b>	101	78	85	52	79	42	<b>Ibagué</b>	16	43	31	22	28
12	<b>Rionegro</b>	58	147	67	42	78	43	<b>Soacha</b>	16	25	33	32	26
13	<b>Jamundí</b>	35	103	99	75	78	44	<b>Girardot</b>	22	32	35	15	26
14	<b>Barrancabermeja</b>	30	144	86	36	74	45	<b>Sincelejo</b>	15	31	27	24	25
15	<b>Yumbo</b>	63	87	80	65	74	46	<b>Pasto</b>	10	25	38	22	24
16	<b>Florencia</b>	62	84	90	50	71	47	<b>Zipaquirá</b>	22	32	21	14	22
17	<b>Buenaventura</b>	54	100	95	36	71	48	<b>Facatativá</b>	19	35	23	12	22
18	<b>Cúcuta</b>	29	102	103	46	70	49	<b>Tunja</b>	27	32	19	9	22
19	<b>Palmira</b>	40	81	81	75	69	50	<b>Cartagena</b>	13	23	27	23	22
20	<b>Caucasia</b>	77	82	49	62	68	51	<b>Piedecuesta</b>	25	30	15	11	20
21	<b>Pitalito</b>	63	90	82	34	67	52	<b>Girón</b>	18	30	23	9	20
22	<b>Envigado</b>	56	137	36	16	61	53	<b>Duitama</b>	20	17	19	11	16
23	<b>Manizales</b>	43	93	67	32	59	54	<b>Chía</b>	17	30	15	5	16
24	<b>Tumaco</b>	19	32	69	95	54	55	<b>Magangué</b>	10	19	23	12	16
25	<b>Popayán</b>	54	58	56	40	52	56	<b>Sogamoso</b>	14	22	16	8	15
26	<b>Villavicencio</b>	51	63	53	35	50	57	<b>Floridablanca</b>	6	15	18	10	12
27	<b>Santa Marta</b>	52	55	52	34	48	58	<b>Malambo</b>	2	9	20	13	11
28	<b>Ciénaga</b>	22	51	84	33	48	59	<b>Soledad</b>	0	9	18	16	11
29	<b>Riohacha</b>	60	43	56	31	48	60	<b>Lorica</b>	2	4	17	19	11
30	<b>Yopal</b>	23	73	72	19	47	61	<b>Uribia</b>	3	2	26	2	8
31	<b>Armenia</b>	24	59	57	44	46	62	<b>Manzanares</b>	4	5	3	3	4

\* Hasta 2015

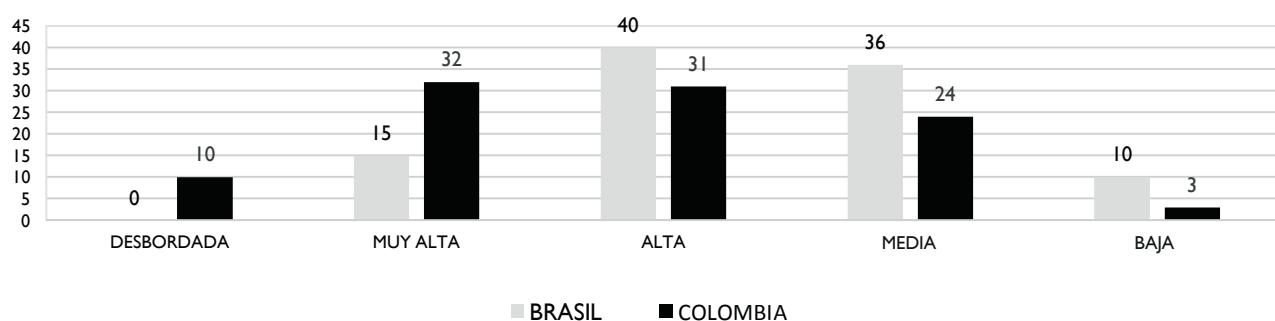
\*\* Promedio de las cuatro décadas

Fuente: DANE (1980-2015). Cálculos propios.

Desbordada 100 o más	Muy alta 50-99	Alta 25-49	Media 10-24	Baja 0-9
-------------------------	-------------------	---------------	----------------	-------------

Mas las ciudades guajiras son las únicas instaladas en el nivel de la violencia baja (de 9 o menos). En el nivel Medio -entre 10 y 24- caen 15 ciudades, correspondientes al 24% del total de urbes. Al resto, una cantidad de 45, las aqueja la violencia crónica (de 25 para arriba)<sup>15</sup>: 19 en nivel alto, el 31%; 20 en muy alto, el 32%; y 6 en desbordado, el 10%. Los mismos datos, puestos en línea con ciudades latinoamericanas, permiten visibilizar la trágica intensidad de la violencia urbana colombiana (Gráfica 4). Brasil, según se mostró, el país de la violencia urbana, se presta para el propósito. Colombia se destaca por mucho en las ciudades grandes, intermedias y pequeñas, donde las ciudades brasileras son dobladas (un tanto menos en las pequeñas). Sólo en las megalópolis Brasil se pone arriba; sus dos enormes aglomeraciones urbanas -Sao Paulo y Río de Janeiro- despliegan prácticas violentas más intensas respecto a Bogotá, la ciudad que dentro del contexto colombiano redujo su homicidio en forma más drástica y sostenida (Perea y Rincón, 2016). Hay que anotarlo, Brasil carece de ciudades con tasas desbordadas mientras el 10% de las colombianas se encuadran en ese extremo. De contramano, el 76% de las urbes brasileras caen entre los niveles medio y alto (de 25 a 49), al tanto que el 63% de las colombianas se paran entre alto y muy alto (de 25 a 99)<sup>16</sup>. Los niveles de escalamiento de la violencia urbana en Colombia vienen a ser remarcables. Otra vez, esa aguda intensidad sirve de argumento que vuelve y repisa la figura retórica que preside estas páginas: el imperativo de la integración a la oleada de esperanza que por sí misma encarna la paz ... el derecho de la ciudad a la paz.

**Gráfica 4. Ciudades de Colombia y Brasil por nivel de violencia (%)**



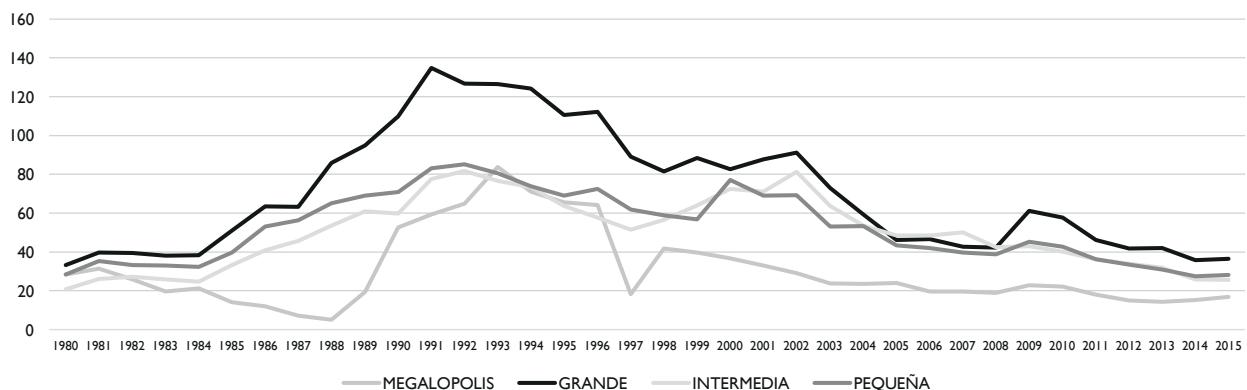
Fuente: Colombia: DANE (1980-2015). Brasil: Sistema de Informaciones sobre Mortalidad (1996-2009). Cálculos propios.

Una vez agregadas, las ciudades grandes (poblaciones entre 1 y 4 millones) se exhiben cargadas con el comportamiento violento más fuerte. Con la breve excepción del período 2005 a 2008 –cuando se colocan por encima las ciudades Intermedias- las urbes grandes no cejan en su carrera de punta (gráfica 5). En tres oportunidades distintas dan muestras de jalar hacia arriba: durante la segunda mitad de la década del 80, entre 1997-2002 y de 2007 a 2009. la segunda mitad de los 90 y al final de la primera década del 2000. Durante los años 80 y 90 desbordaron con creces al resto de categorías, alcanzando en la década del 90 una tasa promedio de 139 homicidios, nada más y nada menos que 68 puntos por encima de la categoría que le siguió (las ciudades pequeñas con una tasa de 71). Otra vez la presencia amenazante de los carteles del narcotráfico hace sentir su potencial desestabilizador y disolvente.

15 Según la Organización Mundial de la Salud (2002) se considera epidémica una tasa de violencia de 10 para arriba.

16 No se es ajeno al hecho de comparar dos temporalidades distintas, 14 años en Brasil, 36 en Colombia. Hecha la salvedad, se usaron los datos generales de Colombia con la finalidad de hacer posible la continuidad con los datos de la tabla 2.

**Gráfica 5. Tasa de homicidio de las ciudades según tamaño, 1980-2014**



Fuente: DANE (1980-2015). Cálculos propios.

Tal el panorama de la violencia urbana durante el ciclo violento que estremeció al país a lo largo de un poco menos de cuarenta años. Desde su arranque hacia la mitad de los años 80 la ciudad pasó a convertirse en el escenario de las mayores violencias. En el año 2015 la ciudad sigue todavía en una tasa de 28 homicidios, 10 puntos por encima de la tasa del poblado en ese mismo año. Pese a la notoria reducción, la ciudad colombiana sigue situada en el nivel de la violencia crónica, unos puntos por encima del mojón de los 25 donde arranca la violencia alta. La violencia urbana debe llamar a toda preocupación.

### Ciudad relegada

Pese a sus enervados niveles de conflictividad y violencia la ciudad, una vez se le para frente a la paz, se manifiesta presa de una identidad rota y relegada. Rota en cuanto resulta en extremo difícil reconstruir una imagen de sus urbes, resultado del lugar precario asignado a la ciudad en los estudios de la violencia nacional; relegada en tanto la paz “ruralizada” -se anotó- no la suma a sus desafíos. Entonces, ¿dónde está la ciudad en esas dos grandes esferas de la acción pública, la academia y la paz?

En primer término, en la academia<sup>17</sup>. Colombia ha acumulado un ingente esfuerzo en la comprensión de su violencia, los balances sobre su producción dan cuenta de un considerable acumulado con aportes significativos en variadas direcciones<sup>18</sup>. Empero, una vez se hace la comparación con los tópicos que han marcado los derroteros de la investigación, la urbe brilla por su precariedad. La única excepción la hace Medellín, la ciudad que frente a sus dolencias ha hecho de la comprensión de su situación un mecanismo de intervención<sup>19</sup>. De resto es poco lo que se sabe sobre las urbes, en particular sobre las intermedias y pequeñas. Sea el caso, ¿qué acontece en ciudades como Santa Marta, Cúcuta, Villavicencio ...? La investigación nacional ocupada de la conflictividad urbana no estaría en condiciones de responder el interrogante más allá de aseveraciones limitadas y entrecortadas.

Un caso ilustrativo lo hace Bogotá, ciudad capital y destacado centro de producción de saberes en el país. El estudio de su criminalidad violenta se aglomera en dos importantes picos, en las dos oportunidades con el resultado de una variada producción de trabajos -en especial el primero<sup>20</sup>; con todo, la ciudad carece de una analítica sostenida

17 El punto se desarrolló con amplitud en el citado artículo de “Resituar la Ciudad” (2014), aquí se recoge apenas una apretada síntesis.

18 Un balance de los estudios de la llamada Violencia con mayúscula en Sánchez (2007). Otro desde la violencia de mediados del siglo XX hasta comienzos del nuevo siglo en Fernán, Bolívar y Vásquez (2006). Uno desde la década del 90 en Peñaranda (2007).

19 Un balance de la producción sobre Medellín en Jaramillo (2011).

20 Uno con las alcaldías de Antanas Mockus, cuando se crea el Observatorio de la Ciudad; el otro cuando los paramilitares ingresan a la ciudad a inicios de los 90. Perea y Rincón (2014).



en el tiempo y en guardia con una conflictividad en constante mutación. Para el caso, hace cuatro años no sale una investigación sobre el tema en Bogotá, en medio de un tiempo en que se inflama un exasperante sentimiento de miedo e inseguridad. Sin remedio, en Colombia el saber del conflicto violento en la ciudad está poblado de extensas lagunas, todo indica que de espalda a su siempre frenética intensidad.

Sólo durante un corto tiempo la ciudad fue situada en el lugar donde tendría que ubicársele en la academia, cuando el informe de los llamados “violentólogos”, de 1987, aseveró que “mucho más que las del monte, las violencias que nos están matando son las de la calle” (Comisión de Estudios sobre la Violencia, p. 18)<sup>21</sup>. Unos cuantos años después la afirmación fue señalada de tendenciosa e ideológica, incorporada al arsenal de críticas que fuera lanzada por la escuela de los economistas de los Andes a la posición sostenida por el IEPRI de la Universidad Nacional<sup>22</sup>. La ciudad entró de nuevo en el “olvido” en que se mantiene hasta la actualidad, emborronada por el listado de los municipios más violentos donde no clasificaba ni siquiera la desbordada Medellín<sup>23</sup>.

Por su parte, en lo que toca a las políticas para la paz se produce igual el relegamiento señalado. El texto recién suscrito entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC fue concebido de cara al mundo rural. Con la excepción de la participación política –el segundo punto encaminado al afán universal de la apertura democrática– los cinco puntos restantes toman como eje la vida agraria o refieren procederes específicos de la reincorporación y la implementación<sup>24</sup>. La ciudad, quedó afirmado, es mencionada nada más unas pocas veces.

21 Ni el mismo informe se terminó de hacer cargo de su desafiante afirmación sobre el papel decisivo de lo urbano. El desarrollo ulterior del texto, en especial cuando se adentra en las propuestas, hace a un lado la ciudad.

22 La posición de los economistas de la Universidad en Echandía (1999), Rubio (1999), Montenegro y Posada (1995). El pensamiento que generaron representaba la reacción frente a los reveses de la concepción de paz imperante durante los años 80, sintetizada en el giro de las causas objetivas de la violencia.

23 Durante la segunda mitad de los años 90 los municipios más violentos se situaban en las zonas de reciente colonización, en las regiones donde se libraba la guerra en ascenso. Sin embargo, y pese a la concentración de las tasas más altas en municipios pequeños, la ciudad desempeñaba el papel de la gran productora de violencias -se mostró. Mientras los economistas lanzaban su crítica ácida contra la ciudad, el homicidio urbano tenía su mayor realce.

24 El Acuerdo arranca con la reforma rural integral, de buen grado el centro neurálgico de la negociación (punto 1). Por su parte, mientras las víctimas se definen por su relación con un conflicto armado que toma cuerpo preferente en el campo (punto 5), el centro de la política de las drogas ilícitas pasa por la sustitución de cultivos sembrados en zonas rurales (punto 4). Los otros dos puntos especifican el desarme y reintegración (el 3) y los mecanismos de implementación y verificación (el 6).

---

No es un fenómeno reciente, la invisibilidad urbana marca la paz desde el momento en que el Estado se encargó de ella, en los albores de los años 80 del siglo anterior<sup>25</sup>. Desde ese entonces han sido muchas las tentativas encaminadas a desactivar la guerra, pasando de la negociación directa a la guerra sin cuartel, moviéndose de la reforma política a la asamblea nacional constituyente. Colombia es la nación de los dispositivos de la paz, no es aventurado afirmarlo. Sin embargo, en medio de esa multiplicidad de tentativas la ciudad carece de lugar, como si el candente conflicto urbano estuviera desprovisto de incidencia sobre el curso del conflicto nacional<sup>26</sup>.

El único momento en que la ciudad desempeñó un papel estratégico en el tratamiento de la violencia aconteció en la administración Virgilio Barco (1986-1990). Enfrentado a una crisis sin precedentes orquestada por la guerra contra el narcotráfico, el ascenso del paramilitarismo, el avance de la guerrilla y la proliferación sin trabas de la criminalidad, el gobierno depositó en tres proyectos de reforma el eventual remedio a tantos males: la constitucional, la agraria y la urbana. Por diversos caminos ninguna prosperó, sepultando con su fracaso la conexión entre ciudad y violencia<sup>27</sup>.

De allí en adelante la paz no volvió a integrar la ciudad como un escenario necesario de ser tenido en cuenta, no lo hizo en ninguna de las variadas tentativas echadas a rodar de ese momento en adelante. La política Integral contra la violencia, de César Gaviria, pese a su invocación de la buscada visión holística implícita en el adjetivo de “integral”, ni se toma la molestia de mencionar la cuestión urbana. Tampoco lo hacen los trece puntos de la Agenda Común para la Paz que pretendía trazar la ruta de la negociación en el Caguán, como tampoco lo hacen los dos acuerdos posteriores<sup>28</sup>. Igual sucede en la Asamblea Constituyente de 1991, entre los muchos temas que abordó la problemática urbana no fue abordada. Entretanto, cerrando este breve recorrido, en tiempos recientes no se tiene noticia de algo siquiera parecido a una reforma que busque avocar el drama urbano nacional.

A partir de los años 80 ninguna campaña presidencial ha dejado de hacer de la paz su nudo primordial, quizás con la excepción de la actual campaña en proceso. La guerra y la negociación con sus agentes a fin de que depongan las armas es, no cabe duda, el dilema político que el país enfrenta desde hace tiempo y que aún no termina de cerrar. En el empeño de superar un conflicto sangriento y devastador la guerra terminó por convertirse en el tema legítimo de preocupación -concentrando las búsquedas de la paz y la labor de investigación, generando lo que se nombró como la reducción de las categorías de representación del conflicto violento al conflicto armado. A su turno, el achatamiento de las categorías de desciframiento de la conflictividad generó la ruralización de la paz, relegando la ciudad y otras formas de victimización que no manifiestan una conexión directa con el accionar de los actores armados organizados.

Frente a la paz la ciudad se exhibe rota y relegada. Es su paradoja: más allá de su condición de centro de producción violenta, la ciudad está recluida en el lugar de violencia “menos trascendente”, siendo despojada de la importancia que le hubiera permitido ascender al panteón de la paz.

### **Autonomía y dependencia**

Los dos momentos anteriores ilustran la paradoja: se despeja la tensión ciudad violenta/ciudad relegada. No obstante, persisten inquietudes todavía no argumentadas. ¿Hasta dónde llega la desconexión de la ciudad y hasta dónde el conflicto armado, tan potente e invasivo, alargó sus tentáculos fijando el rumbo a las violencias urbanas? En definitiva, ¿cómo son los nexos entre ciudad y conflicto armado?

25 Los valiosos textos de la Fundación Cultura Democrática, compilados y editados por Alvaro Villarraga (2009), han apoyado la mirada histórica.

26 La excepción la constituye la negociación con las milicias urbanas de Medellín, una negociación realizada sobre el contexto de ciudad.

27 La constitucional fue la que tuvo presencia pública. Luego de una multitud de esfuerzos, cuando el proyecto se asumió listo para ser presentado al Congreso, la introducción de un “mico” con la extradición dio al traste con la iniciativa. La reforma urbana, por su lado, no encontró desarrollos dignos de mención.

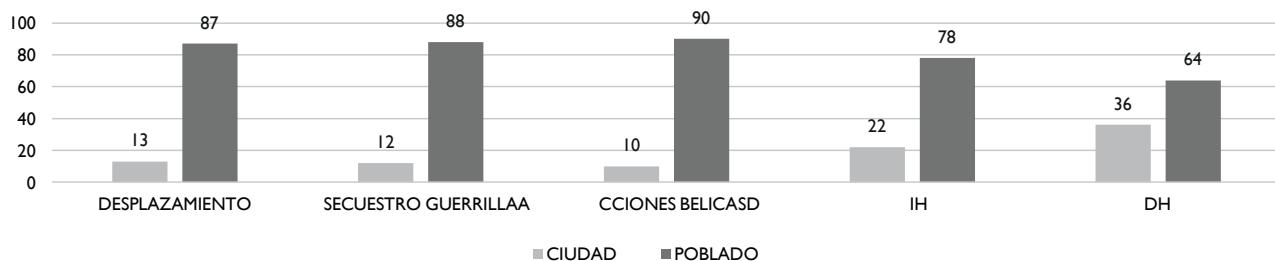
28 El Acuerdo de San Francisco de la Sombra, suscrito en octubre de 2001, tenía un carácter más procedimental que temático. En lo atinente a una agenda señalaba la discusión sobre el texto de la Comisión de Personalidades, el que cubría temas que iban del secuestro a la instauración de una Asamblea Constituyente.

La toma de la ciudad cifra el cometido terminal del proyecto insurgente. Los signos inconfundibles del avance de la guerra revolucionaria serían medidos con la vara del dominio ejercido sobre las ciudades, coronada en últimas con el asalto de la ciudad capital y la toma del “palacio de invierno”. Las FARC bien lo comprendían. La VII conferencia celebrada a comienzos de los años ochenta formuló la avanzada sobre la ciudad como propósito de largo plazo, meta que habría de comenzar a materializarse de inmediato; así sucedió: para comienzos del nuevo milenio las FARC había tirado un cordón rodeando Bogotá (Aguilera, 2013)<sup>29</sup>. La preocupación no acosaba sólo a la guerrilla, los paramilitares igual vieron en la ciudad un peldaño neurálgico en la consolidación de su plan estratégico. A finales de la década de los noventa, Carlos Castaño, a la sazón su máximo dirigente, anunció de manera pública el ingreso de sus fuerzas a la ciudad<sup>30</sup>.

No obstante la arremetida urbana tuvo éxitos relativos, en un sentido inocuos. La guerrilla no logró establecer dominaciones territoriales violentas en la ciudad, al estilo de las que sí impuso con gran acierto en las zonas rurales, donde intermediaba justicia, cobraba “impuestos” y dictaminaba la suerte de los más granados sucesos de la vida colectiva donde estaba implantada<sup>31</sup>. Por su lado los paramilitares lograron llegar más lejos en la tarea de conquistar la ciudad, insertaron avanzadas en varias urbes controlando circuitos de la vida local, más su avance se detuvo ante la reintegración a la vida civil que venía detrás de las negociaciones de paz con el gobierno<sup>32</sup>.

Los indicadores mediante los que se registra el desarrollo del conflicto armado permiten constatar que su ingreso a la ciudad se hace sólo de manera parcial y segmentada. Mientras el siglo XXI apenas despuntaba, la guerra en Colombia adquiría su máxima virulencia. El nuevo ascenso del homicidio nacional entre 1997 y 2002, según lo muestra atrás la gráfica 3, expresa con suficiencia tanto el momento en que la guerrilla alcanza su más sorprendente desarrollo militar como el trance en que los paramilitares desatan su más agresiva expansión territorial. El nuevo milenio se abre bajo la sombra del más espectacular recrudecimiento de la guerra. Con todo, pese al gran escalamiento, los indicadores no dan muestras de un vuelco sobre la ciudad. Lo evidencia la gráfica 6: el desplazamiento, el secuestro guerrillero y las acciones bélicas -tres determinantes indicativos del curso de la guerra- suman cuando más un 13% en los registros urbanos. La conflagración armada se desarrolla ante todo en los poblados, el 87% o más de sus acciones suceden allí. Las Violaciones del Derecho Internacional Humanitario (DIH) suben del lado urbano hasta el 22% y la Violación de Derechos Humanos (DH) al 36%, aumentos que en todo caso no terminan de modificar el limitado proceso de urbanización de la confrontación.

**Gráfica 6. Conflicto armado en ciudad y poblado, 2001 (%)**



Fuente: CINEP (1997, 2001, 2005)

29 El Plan Patriota de la administración Uribe tenía como propósito desmantelar el poderío militar de las FARC en el centro del país; la Operación Libertad I, en particular, se dirigió a su expulsión de las goteras de Bogotá. Fue quizás el golpe más decisivo de la Seguridad Democrática, largo tiempo se habían tomado las FARC armando el cerco sobre la capital.

30 El proceso de construcción de poder geopolítico de la guerra operó, para uno y otro ejército, en direcciones opuestas: los guerrilleros avanzaron de sus retiradas zonas de retaguardia hacia la ciudad; los paramilitares se movilizaron de la ciudad y las zonas integradas hacia sectores retirados controlados por la guerrilla.

31 La única toma de una ciudad capital la hizo las FARC sobre Mitú a finales de 1998. Amén de ser una ciudad sumida en las selvas de la frontera con Brasil, la guerrilla se debió retirar a los dos días con un muy alto costo en vidas humanas.

32 En unas ciudades fueron llevados destacamentos para el efecto, como en Bogotá el Frente Capital y las Autodefensas Campesinas del Casanare; en Medellín sus viejas mafias asumieron el control de una ciudad que les fue entregada a manos llenas tras la Operación Orión de 2002.



La misma conclusión se impone en otras coyunturas de la guerra, una el año en que arranca su escalamiento (1997) y otra en el momento en que la Seguridad Democrática ha entrado en su pleno vigor (2005). En los dos años las acciones bélicas en la ciudad se mantienen en la misma intensidad señalada, en 1997 con el 12% y, en 2005, con el 13%. Igual situación se enfrenta en el caso del DIH (17% en 1997, 24% en 2005) y los DH (21% en 1997, 36% en 2005). Los datos permanecen en general estacionarios, acusando un patrón característico que -todo indica- rige los vínculos entre conflicto armado y ciudad. En el intento de solventar hasta el menor atisbo de duda, los datos del Registro Unificado de Víctimas (RUV, 2016) terminan de confirmar la limitada incursión sobre la ciudad. En los diez indicadores reportados únicamente en la práctica del atentado terrorista la ciudad predomina, hace el 68% de los eventos. Mientras en el asesinato selectivo está ligeramente por debajo (49%), en el resto de los indicadores cae por debajo del 32% alcanzado en la desaparición forzada<sup>33</sup>. La ciudad goza de un consistente margen de autonomía frente a la guerra, sus altos índices de homicidio no pueden ser atribuidos sin más al conflicto armado. Algo propio y privativo de la vida urbana se desdobra en enfrentamiento, horror y muerte. Los actores armados y su choque postraron el país, introdujeron prácticas degradadas y horribles, potenciaron al extremo la criminalidad; pero tampoco son los agentes todopoderosos dotados de la capacidad de controlarlo y hegemonizarlo todo, por lo menos no el curso y destino de la violencia urbana.

Naturalmente, una vez afirmada la autonomía de la ciudad es preciso pasar la página para observar al otro lado. En efecto, no es desestimable la conexión entre ciudad y conflicto nacional, tal como se desprende de la anotada correspondencia entre sus respectivas curvas de homicidio (regresar a la gráfica 3). El coeficiente de correlación es de 0.97, un dato que revela la fuerte relación lineal entre las dos trayectorias<sup>34</sup>. Ambas suben y bajan al unísono, a veces más la nación, otras la ciudad, haciendo posible delimitar -con desfases mínimos- una misma periodización: alza en la segunda mitad tanto de los 80 como de los 90, descenso vertiginoso desde 2002, corto incremento en 2008. ¿Cuál es la determinante? ¿la nación que fija el comportamiento a la ciudad o, en la otra vía, la urbe que imprime su huella imborrable al país? La posible respuesta sale del alcance de estas páginas; por lo pronto, basta con aseverar que, en contravía de la hegemonía de la guerra sobre las formas de comprensión del conflicto, la ciudad cincela de modo decisivo el conflicto nacional<sup>35</sup>.

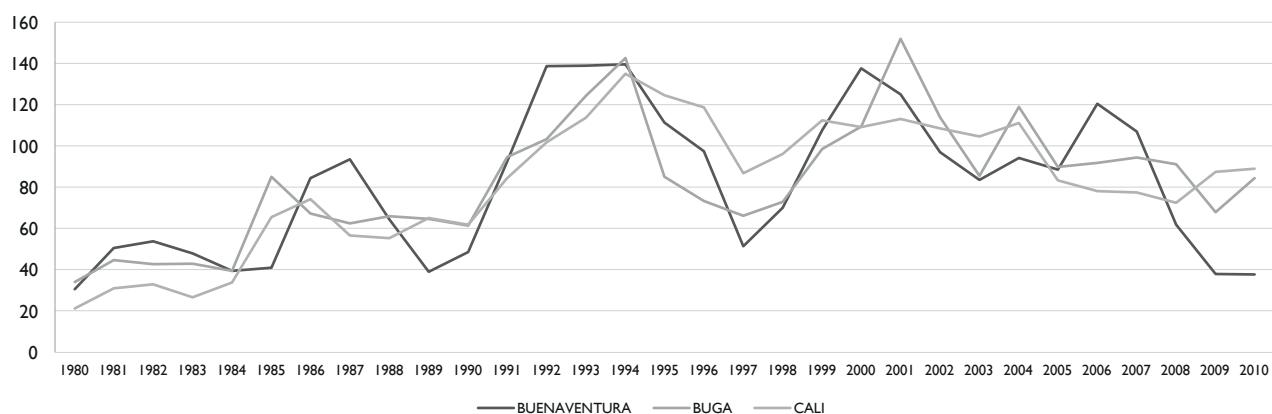
33 Las demás acciones y su porcentaje urbano: Acción bélica 14%; Ataque poblado 6%; Daño a bien civil 29%; Masacre 28%; Reclutamiento 21%; Secuestro y Violencia Sexual ambas 20%.

34 El valor de +1 es la máxima correlación positiva.

35 El índice de correlación del poblado con la nación es de 0.93, más reducido que el de la ciudad.

Un indicador más expresa la asociación de la ciudad con la guerra. Las ciudades se atienen a un definido patrón regional, todo lo cual evidencia la manera como la confrontación armada interconecta las urbes en unas particularidades regionales. Sirvan dos casos a modo de ilustración. Las ciudades del radio de influencia de Medellín permanecen dentro del patrón urbano más cercano a la trayectoria recién comentada entre ciudad y nación. Mas lo mismo acontece entre las urbes del Valle del Cauca -Buenaventura, Buga y Cali- según lo refleja la gráfica 7. Se trata, en primer término, de un patrón distinto al nacional, sus niveles de intensidad y variación siguen modulaciones por completo diferenciadas. Además, las tres ciudades se corresponden de manera sorprendente pese a que cada una posee poblaciones y características en extremo distintas: mientras Cali es una ciudad grande que opera como capital regional, Buenaventura es un centro portuario. Por último, las tres siguen un modelo de subidas y bajadas intensas, sostenidas desde la mitad de los años ochenta en tasas que fluctúan entre 50 y 140. La región imprime un carácter a sus ciudades, las vicisitudes de un conflicto territorial compartido las conecta.

**Gráfica 7. Tasa de homicidio de Buenaventura, Buga y Cali, 1980-2015**



Fuente: DANE (1980-2015). Cálculos propios.

En varias ciudades el conflicto armado entró con particular ímpetu, como fuera el caso de Medellín y Barranquilla, y es hoy Tumaco. Pero aún en estos casos la ciudad no renuncia a su especificidad. En realidad, ellas permiten establecer el enunciado genérico que gobierna los nexos entre ciudad y conflicto armado: el ingreso de la guerra a la urbe está mediada por los actores y los conflictos típicos de la ciudad; esto es, la confrontación bélica ingresa, pero lo hace en diálogo con los actores y conflictos propios del contexto urbano. No lo hace imponiendo sin más su lógica y sus modos de operación. Así sucedió en Medellín, la ciudad grande donde la guerra entró con mayor fuerza; pese a todo, la variada gama de actores de su atormentada historia se vio siempre obligada a tratar relación con los combos insertos en los barrios, así fuera para aniquilarlos. Otro tanto sucedió con el paramilitarismo, cuyo asalto sobre la ciudad se acercó más a la constitución de poderes territoriales violentos; su dominio, no obstante, en mucho se armó sobre la incorporación o el exterminio de bandas urbanas preexistentes.

Así pues, ni la plena autonomía, pero tampoco, y aún menos, la dependencia subordinante. La guerra no pudo convertir la ciudad en uno más de sus escenarios, se vio forzada a negociar su presencia puesto que no le fue posible imponer su poderío sobre el pavimento. El mando del establecimiento no se debilitó al punto de ceder el espacio de las urbes<sup>36</sup>. La ciudad, por su lado, se entronca con el conflicto armado, pero sin renunciar a su singularidad; sus violencias no ceden en su intensidad, pese a que la guerra hace presencia con “precariedad”.

De tal suerte, “resituar la ciudad” frente a la paz no pasa, meramente, por arrumar más violencias junto al

<sup>36</sup> La primera arremetida del gobierno Uribe se encaminó a desterrar la guerrilla de Medellín. Se llamó Operación Orión, emprendida en 2002 recién posesionado.

---

exorbitado número de los más de ocho millones de víctimas reportadas por la contabilidad oficial. La conflictividad violenta de la calle posee una singularidad que no se deja reducir al conflicto armado, desde ahí le habla a la paz. En el pavimento brotan otros actores signados por otros conflictos, instalando la paz ante renovados desafíos. Su diferenciada ubicación en el corazón de la convivencia -el robo intempestivo, la riña en el vecindario, la “limpieza social” (de este momento en adelante exterminio social<sup>37</sup>)- ponen sobre la mesa otra dimensión de la socorrida tendencia colombiana al uso de la violencia. La calle suprime el atajo que hace posible mirar la violencia nacional como producto del accionar de grupos armados enfascados en la búsqueda de poder<sup>38</sup>. En la calle la violencia desciende al vecino y el compañero, a la banda y la pandilla, al familiar y la pareja ...

Atrapar eso “otro” que pone en escena la ciudad implica mirar otras violencias. El exterminio social, la violencia emblemática del contexto urbano, muestra bien las tensiones en juego. Su intento de regulación de la convivencia, por lo general agenciada por vecinos, se anima sobre motivaciones de naturaleza social<sup>39</sup>. Lo político está latente (el asesinato es el más brutal de los ejercicios de poder), pero no al modo de matriz a partir de la cual se lee la emergencia y desarrollo de una práctica por anotonmasia urbana<sup>40</sup>. Los paramilitares hicieron de ella una de las consignas de su accionar, revelando las imbricaciones entre ciudad y guerra. Habla demasiadas cosas el hecho de que un actor armado empeñado en ganar audiencia entre la población urbana acude, preciso, a una práctica horrenda como el exterminio social. El extendido consentimiento del que goza entre la población lo permite.

### **Paz completa, estable y duradera**

Más de una razón torna comprensible el aludido fenómeno del sesgo rural de la paz. El conflicto armado ha provocado una muerte y una degradación de alcances inenarrables. Los más de ocho millones de víctimas reportadas con motivo de la puesta en marcha de la ley de víctimas -repartidos entre desplazamientos, homicidios y violaciones de los derechos humanos sin cuento-convierten a Colombia en uno de los más crudos desastres humanitarios de la historia reciente de la humanidad. El impacto de la guerra ha sido abrumador: junto a sus efectos directos se suma el papel que no deja de cumplir como matriz de producción de un sinfín de otras violencias y criminalidades. Mas sus efectos disolventes actúan bajo la condición de ser por mucho un acontecimiento rural, no simplemente porque el campo sea el escenario privilegiado de su accionar, sino además porque, como ha sido afirmado de tantos modos, la génesis y el desarrollo del conflicto armado mantienen una estrecha conexión con conflictos rurales nunca resueltos. ¿Cómo no pensar la paz al modo de la oportunidad de saldar la deuda histórica que tiene el país con el sector rural, históricamente empobrecido y sojuzgado? De tal suerte, la paz tenía que arrancar por el diálogo y la concertación con los actores que protagonizan la guerra, tal y como ha sucedido. Era la vía por seguir, sin la menor duda.

En este contexto la sensibilidad urbana hacia el campesinado, hacia su historia de agravios, desempeña un papel capital. De cara a las enormes dificultades de la vida en lo rural, las oportunidades de la vida urbana se traducen en reconocimiento de un Otro rural desprovisto de las condiciones necesarias para armar una vida digna. En suma, la ciudad ha de comprender y proteger el sesgo rural de la paz.

La paz tiene su núcleo de sentido tanto en la defensa de los Acuerdos como en su inmediata implementación. Se trata de una tarea política primordial que tendrá que ser sostenida con prescindencia de la fuerza política

37 Continuar llamándola “limpieza social” legitima una práctica que socava el fundamento mismo del Estado de Derecho: aplica la pena de muerte en un país donde no existe la pena capital. Es preciso denominarla por su verdadera naturaleza, exterminio social.

38 Mientras en los poblados el conflicto produce el 88% de los homicidios, en la ciudad el crimen produce el 79%. Perea (2016, p. 282).

39 Los vínculos entre lo social y lo político se descifran de nuevos modos una vez se los instala en la ciudad. Se dijo en otra parte, en el contexto urbano “no se trata de politizar sin más lo social, sino de llenar de contenido social lo político”. Perea (2016a).

40 Igual se le rastrea por fuera de la ciudad, incluso en municipios pequeños, en particular en épocas de escalamiento de la violencia como al inicio de los años 90. Mas su extensión sostenida se verifica en la ciudad.

---

que se imponga en las venideras elecciones presidenciales<sup>41</sup>; incluso si el voto popular favoreciera las fuerzas de derecha interesadas en torcer los Acuerdos de La Habana, mayor realce cobra el empeño de defender su adecuada implementación. La búsqueda de la paz estable y duradera sigue siendo el nudo político apremiante de Colombia, poco cuenta que los partidos lo hayan parado en un lugar cualquiera durante la campaña<sup>42</sup>. Sin embargo, la paz requiere nuevas maneras de ser nombrada, urgida como está de un horizonte de sentido más allá de La Habana y las contingencias de su implantación. La ciudad es justo uno de esos cometidos un paso adelante, las violencias urbanas conectan a sus gentes a otras demandas de pacificación desbordando los Acuerdos y su implementación.

Sacada de su relegamiento, la ciudad funda una vía para enriquecer el horizonte utópico de la paz: resituar la ciudad es tanto como avanzar hacia una paz completa, estable y duradera<sup>43</sup>.

El envío de lo urbano al desván de conflicto menor susceptible de ser relegado es uno de los acontecimientos que permiten explicar la frágil legitimidad que tristemente terminó de rodear la paz. De modo alterno, la inclusión de la singularidad de su violencia en el listado de las sentidas preocupaciones de la paz, ensancha una base social de apoyo que con gran urgencia ha hecho tanta falta y que, bajo ninguna circunstancia, sobrará en las candentes situaciones que habrán de dirimirse de aquí en más. Reivindicar el derecho de la ciudad a la paz: la urbe es también un territorio cruzado por poderes dispuestos a imponer su ley de hierro por la fuerza. El reconocimiento del Otro rural -y de la paz que se prioriza sobre él- no suprime la urgencia de una paz que se vuelque sobre la ciudad y sus particularidades. Como mínimo, se avanza en la remoción de las masas descreídas de una urbe que se piensa desconectada del conflicto y la guerra.

Es verdad que las ciudades, cada una por su lado, emprende sus propias medidas contra la inseguridad. La preocupación domina la conciencia pública contemporánea, casi rayando en la histeria, demandando grandes dosis de atención e inversión por parte de los gobiernos locales. Frente al atomismo generalizado la Ciudad con mayúscula desaparece, ni tan siquiera las regiones trazan una visión articulada entre las ciudades que la componen, haciendo impensable un pensamiento sobre el papel de la ciudad en la producción del conflicto violento nacional. Quedarse allí supone tanto como reducir la paz a la seguridad, la más chata versión de la paz negativa. De modo opuesto, hacer valer el derecho de la ciudad a la paz significa abrir los conflictos urbanos al horizonte de la paz, asignando otro lugar a la nunca tranquila demanda urbana de seguridad. Más de una política pública posee un carácter universal que engloba la Ciudad genérica, como la mal llamada “limpieza social” (de ahora en adelante exterminio social), la violencia emblemática de la urbe, hoy desprovisto de una sanción pública que condene su ocurrencia e impida su fácil diseminación entre los sectores populares urbanos -el tema será retomado adelante.

El carácter preeminente de la guerra terminó por reducir las categorías de representación del conflicto a la guerra. El conflicto violento es redundante, es lo mismo que la guerra o, en cualquier caso, depende por entero de ella en tanto no es sino una más de sus manifestaciones. La ciudad se mueve sobre su singularidad y desde ahí articula otra palabra hacia el propósito de dar por terminado este largo y doloroso ciclo violento de más de tres décadas. Incorporar la guerra, haciendo valer su derecho a la paz y ressignificando su horizonte histórico, presupone entender que la paz es la liquidación del conflicto violento, no sólo el cierre del conflicto armado. Hasta tanto la ciudad no sea incluida en el propósito de la clausura de las violencias, la paz estable y duradera no dejará de ser un deseo sin realización.

---

41 En mayo de 2018 se cumple una decisiva gesta electoral para la presidencia, luego de una campaña intensa y polarizada.

42 El Partido Verde, sea el caso, buscó reinstalar la corrupción como nudo político central. La paz, todavía tan lejos de ser lograda, derivó en tema despachado con ligereza. Se le juzgó demasiado conflictivo y por ende poco presto a permitir ganar votos.

43 La expresión “paz completa” se ha utilizado para animar las negociaciones con el ELN, en tantos momentos arrinconadas por situaciones críticas. El término paz completa también puede ser usado para expresar la perentoriedad de una paz que cubra los distintos ámbitos, el rural y el urbano.

---

Es la convicción que animó estas páginas, la función de mediación que ha cumplido la violencia en la historia nacional desaparecerá, de modo definitivo, no más que cuando se articulen la paz rural con la paz de la calle abriendo paso a una paz, completa, estable y duradera.

## BIBLIOGRAFIA

- Aguilera, Mario (2013). *Guerrilla y Población Civil. Trayectoria de las FARC. 1949-2013*. Centro Nacional de Memoria Histórica: Bogotá.
- Comisión de Estudio de la Violencia (1987). *Colombia: Violencia y democracia*. Colciencias-Universidad Nacional de Colombia: Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (1980-2014). *Estadísticas vitales. Defunciones no fetales. Defunciones por causa externa. Causa No. 512 (agresiones - homicidios)*. Consultado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/nacimientos-y-defunciones/defunciones-no-fetales>
- DANE (2005). “Conceptos básicos”. En: Censo General 2005. Consultado en: [http://www.dane.gov.co/files/inf\\_geo/4Ge\\_ConceptosBasicos.pdf](http://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf)
- Echandía, Camilo (1999). *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*. Presidencia de la República. Observatorio de Violencia: Bogotá.
- González, Fernán; Bolívar, Ingrid y Vázquez, Teófilo (2006). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del estado*. Cinep: Bogotá.
- Geneva Declaration (2015). *Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts*. Geneva Declaration Secretariat: Ginebra.
- Gutiérrez, Francisco (2006). “*Tendencias del homicidio político en Colombia. 1975 2004*”. En: Gutiérrez, Francisco; Wills, María Ema y Sánchez, Gonzalo (editores). *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Universidad Nacional de Colombia - Norma: Bogotá.
- Forensis (2005-2010). Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- Jaramillo, Ana María (2011). “*Acerca de los estudios sobre conflicto armado y violencia urbana en Medellín*”. En: Jorge Giraldo (editor). *Economía criminal en Antioquia: narcotráfico*. Medellín, Colombia: Universidad Eafit – ProAntioquia.
- Montenegro, Armando y Posada, Carlos (1995). “*Criminalidad en Colombia*”. En: Coyuntura económica. Bogotá, Vol. 25, No. 1.
- Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS, 2002). *Informe Mundial sobre la violencia y la salud*. Washington.
- Perea, Carlos Mario (2016). *Vislumbrar la paz. Violencia, poder y tejido social en ciudades latinoamericanas*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Universidad Nacional de Colombia – Random House Mondadori: Bogotá.
- Perea, Carlos Mario (2016a). *Limpieza social. Una violencia mal nombrada*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Universidad Nacional de Colombia - Centro Nacional de Memoria Histórica: Bogotá.
- Perea, Carlos Mario y Rincón, Andrés (2014). “*Robar, pero no matar. Crimen, violencia y homicidio en Bogotá*”. En: Jaramillo, Ana María y Perea, Carlos Mario (2014). *Ciudades en la encrucijada. Violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez*. Corporación Región – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Universidad Nacional de Colombia – International Development Research Centre (IDRC).

- 
- Pizarro, Eduardo (2017). Cambiar el futuro. Historia de los procesos de paz en Colombia. (1981-2016). Random House Mondadori: Bogotá.
- Policía Nacional (2003-2015). Dirección de Investigación Criminal e Interpol.
- Restrepo, Jorge y Aponte, David (editores) (2009). Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones. Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC)-GTZ-Universidad Javeriana-ODECOFI-Colciencias: Bogotá.
- Sistema de información en Salud de México. (1990-2010). Secretaría de Salud.
- Sistema de Informações sobre Mortalidade (1996-2009). Mortalidade por Agressão no Brasil. Dados do sitio donde se cometió el homicidio.
- United Nations Organization (2011a). "Urban population 1950-2050". En: World Urbanization Prospects: The 2014 Revision. Department of Economic and Social Affairs/Population Division. File 1. Consultado en: <https://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/>
- United Nations Organization (2011b). "Methodology". En: World Urbanization prospects: The 2011 Revision. Department of Economic and Social Affairs/Population Division.
- Registro Unificado de Víctimas. RUV. Corte a 2016.
- Revista Noche y Niebla (1997, 2001, 2005). Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).
- Rubio, Mauricio (1999). Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia. Tercer Mundo-Centro de Estudios para el Desarrollo (CEDE) - Universidad de los Andes: Bogotá.
- Sánchez, Gonzalo (2007). "Los estudios sobre la violencia: balance y perspectivas". En: Gonzalo Sánchez y Ricardo Peñaranda (compiladores). Pasado y presente de la violencia en Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Universidad Nacional de Colombia – La Carreta Editores: Medellín.
- Villarraga, Alvaro (2009) (Compilador y editor). Fundación Cultura Democrática. Biblioteca de la Paz. Tomos I, II y III.

**Foro**  
Nacional por Colombia

**CONTENIDO**

**Editorial: No podemos borrar nuestro voto**  
La participación ciudadana en el sector extractivo: una urgente necesidad  
Fábio E. Velásquez C.

**Las elecciones legislativas en Bogotá. Un balance inicial**  
Juan Sebastián Soriano Gallo  
Julian Arévalo Pedraza

**Elecciones en la Región Caribe: entre la consolidación de poderes territoriales y el clientelismo**  
Ángel Tovar Sarmiento

**Elecciones parlamentarias en el Valle del Cauca: inconvenientes, muchos retos**  
María Fernanda Quintana M.

**Boletín del Foro Programático Institucionalidad Política Democrática de la Fundación Foro Nacional por Colombia**  
Director y Editor  
Fábio E. Velásquez C.  
Diagramación  
Catalina Velásquez G.  
La publicación del Boletín Foro Municipal es posible gracias al apoyo de: País Para el Mundo  
[www.foronacional.org](http://www.foronacional.org)  
[info@foro.org.co](http://info@foro.org.co)  
**Foro**  
Nacional por Colombia

**Nº 71**  
**BOLETÍN FORO MUNICIPAL**  
Mayo 2018

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SECTOR EXTRACTIVO: UNA URGENTE NECESIDAD**

Fábio E. Velásquez C.  
Presidente Ejecutivo  
Foro Nacional por Colombia



Una paradoja

La participación ciudadana constituye cada vez más un ingrediente de la gobernanza de las Industrias Extractivas en Colombia. La demanda creciente de participación en el sector en la última década se explica por dos factores convergentes: de un lado, por la centralidad de la participación en los lineamientos constitucionales y legales del país, producto de la estrategia de apertura democrática implementada por las élites políticas a mediados de los ochenta y ratificada por la Constitución de 1991. De otro, por la ampliación de la frontera extractiva en el país, consecuencia del auge de precios de los commodities en el mercado internacional y de la política de protección del sector liderada por el gobierno nacional a comienzos de la década pasada.

La estrategia de apertura democrática, cuyo objetivo fue darle un impulso a un régimen político que exhibía agresión por todos sus costados, combinó la descentralización político-administrativa del Estado con la institucionalización de espacios y mecanismos de participación ciudadana. En la década del ochenta fueron creados algunos dispositivos de participación en planes de desarrollo urbano, Consejos Verdes, participación en Juntas Directivas de empresas municipales de prestación de servicios públicos domiciliarios, contratación administrativa, consultas populares municipales, etc.), pero fue luego de la Constitución de 1991 cuando se inició una cascada legislativa que creó más de 100 espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, tanto a nivel municipal, como departamental y nacional, según los estudios elaborados por Foro.

Invitamos a nuestros(as) lectores(as) a conocer nuestra última edición del Boletín Foro Municipal. En la edición N° 71 podrá encontrar un detallado análisis de los resultados de las elecciones del pasado 11 de marzo en las ciudades de Bogotá, Cali y Barranquilla. El boletín incluye, además, un tema de gran actualidad en su artículo de portada: la participación ciudadana en el sector extractivo.

Puede acceder al Boletín a través de nuestra página web [www.foronacional.org](http://www.foronacional.org), o escribir a nuestra sede en Bogotá ([info@foro.org.co](mailto:info@foro.org.co)) para que le enviemos un ejemplar gratuito.



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



Fundación Foro Nacional  
por Colombia

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

Una nueva plataforma digital que facilita  
la comunicación y cooperación entre la  
ciudadanía,ONGs, autoridades, parlamentarios y  
representantes políticos, así como las  
técnicas sociales, ambientales y sostenibles  
políticas.

La Comunidad brinda a sus usuarios  
funcionalidades diferentes según  
sus roles, permisos...

[Ver más](#)

Comunidad Ambiental | Comunicado de prensa | Comunicado Histórico | Reporte Índice EII | Leer Ajustes de la Justicia CII

## FORO EN ACCIÓN

Foro en Acción es un espacio en el que se articulan 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 100 más influyentes de Colombia en la Encuesta Anual de la revista, la Convivencia y la No Represión 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, Olga, Foro Nacional por Colombia y el Comité de la Vida la convocan a un espacio de diálogo con los partidos. También se incluye 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

### 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 comunicado](#)

## Documentos de circulación periódica



Conozca las publicaciones de la Fundación Foro Nacional por Colombia

### Revista Foro

No. 80-80.  
Constitución 25 años: el camino de la paz

Edición Especial  
No. 1. Cuestiones Urbanas y Regionales

### Boletín Foro Municipal

No. 89  
Consultas populares e industrias extractivas: Un asunto esencialmente político.

No. 88  
Los fallos de la Corte Constitucional sobre minería: Una nueva y necesaria pauta para el desarrollo del sector.

No. 87  
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



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)

Las elecciones del 11 de marzo de 2018:  
una radiografía de la Colombia actual  
*Eduardo Pizarro Leongómez*

Fracturas ideológicas y recomposición parcial  
de partidos, coaliciones y liderazgos  
*Ricardo García Duarte*

Negociaciones de paz en Colombia:  
lecciones del pasado, senderos de futuro  
*Jaime Zuluaga Nieto*

La desmovilización del movimiento armado Quintín Lame.  
Una negociación exitosa y probablemente irrepetible  
*Ricardo Peñaranda Supelano*

El “fast track”: la oportunidad perdida  
*Federico Andreu-Guzmán*

La transición del modelo económico  
*Ricardo Bonilla González*

Categorías, patrones y determinantes en los asesinatos  
y amenazas a líderes sociales  
*Camilo González Posso*

Ordenamiento territorial y productividad  
agropecuaria después de la Habana  
*Jorge Iván González*

Conflictos socioambientales y construcción de paz.  
Una mirada desde el territorio  
*Mario Freddy Martínez*

Ciudad violenta, ciudad relegada al derecho  
de la ciudad a la paz  
*Carlos Mario Perea Restrepo*