

# Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia  
Bogotá, D.C. Colombia. Edición 95 Agosto de 2018

## El país que tenemos

ISSN 0121-2559



00095



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. 95 \$ 25.000 Agosto 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  
Jorge Iván González

**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 transición regresiva? 2

### Política y Economía

Las elecciones en Colombia:  
una reorganización inédita del escenario  
político  
*Yann Basset* 8

La paz a través de la transformación de  
conflictos. Experiencias de Colombia  
*Sabine Kurtenbach* 19

Santos y la re-primarización de la economía  
*Jorge Iván González* 30

Consolidación de la re-centralización fiscal  
en la era de Santos  
*Darío I. Restrepo Botero*  
*Camilo A. Peña Galeano* 36

### Movilización y protesta social

Movilización social y protesta: acción  
colectiva para la incidencia  
*María Teresa Muñoz Losada* 48

La acción colectiva en fases de transición.  
Movilización por paz en Colombia  
*Fernando Sarmiento Santander* 63

Policía y orden público 1975-2015  
*Mauricio Archila* 79

Rupturas con el orden establecido: Las  
movilizaciones feministas  
*Olga Amparo Sánchez Gómez* 92

### El mundo

Los Mayos del 68 en perspectiva  
*Alvaro Tirado Mejía* 102

Catalunya en el laberinto. España, nación  
inacabada  
*Jordi Borja* 108

### El mundo

Siete décadas de guerra y paz: las guerrillas  
en Colombia, de Darío Villamizar Herrera  
*Dirk Kruijt* 128

La Colombia del posacuerdo.  
*Sinopsis del libro* 134



---

# EDITORIAL

## ¿UNA TRANSICIÓN REGRESIVA?

---

Uno de los rasgos más importantes de los regímenes democráticos es el relevo en el poder. Acabamos de asistir al cambio de gobierno, luego de una de las campañas electorales más agitadas y prolongadas del último medio siglo, bajo la sombrilla protectora de un acuerdo que puso fin a la confrontación armada entre la insurgencia de las FARC-EP y el Estado. La confrontación política en los dos últimos años ha girado en buena medida en torno a este acuerdo, y sus contenidos estuvieron directa o indirectamente, en el centro del debate electoral. La centralidad del tema tuvo que ver con un hecho irrefutable: lo acordado fue un programa de reformas modernizadoras unas, democratizadoras otras, orientadas a saldar una deuda histórica con la sociedad en general, y, en particular, con los sectores populares. No se trató solamente del desarme y reintegración de los insurgentes. De allí que, en el escenario electoral, lo que se debatía tras el telón, son dos discursos contrapuestos, en algunos aspectos, sobre los modelos de desarrollo económico y social.

Este relevo en el poder se produjo en medio de una profunda división en la sociedad. Desde luego, en todas las sociedades, dada su heterogeneidad, hay divisiones y la confrontación entre las partes es reclamada como otro de los atributos de la democracia. La importancia atribuida al relevo del poder tiene que ver justamente con la presencia de esas divisiones. Lo que preocupa no es la división sino la forma de tratarla.

Desde fines del siglo pasado, producto de dinámicas diferentes, se produjo una profunda división entre

las elites dominantes en relación al modelo de desarrollo y la forma de inserción de la economía nacional en la economía mundo, cuando se adoptó la llamada apertura económica. Igualmente, y como resultado de los cambios introducidos por la Constitución de 1991 y la consagración del Estado como social de derecho, las elites se dividieron en torno a la relación entre economía y Estado. Divisiones que, en el contexto de escalamiento y expansión de la guerra por la geografía nacional, se agudizaron alrededor de la cuestión de cómo poner fin la guerra para ejercer el control de zonas rurales

*Desde fines del siglo pasado se produjo una profunda división entre las elites dominantes en relación al modelo de desarrollo y la forma de inserción de la economía nacional en la economía mundo, cuando se adoptó la llamada apertura económica*

necesarias para la consolidación del modelo de desarrollo con fuertes rasgos extractivistas. Se impuso durante la administración Uribe Vélez la política de Seguridad Democrática, con su lógica del todo vale en la guerra, a un elevado costo en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, a la vez que se revelaron sus falencias para construir un orden social democrático.

La administración Santos, ante el hecho cierto de la continuidad de la

guerra y la imposibilidad de derrotar en el mediano plazo a la insurgencia a pesar del cambio de la correlación de fuerzas a favor a del Estado, buscó alternativas para poner fin a la guerra. Optó por aceptar la existencia del conflicto armado interno, cuestión que negaba la anterior administración; reconoció la existencia de víctimas producto del conflicto, entre ellas las del despojo violento de tierras y planteó que debían ser reparadas, al menos parcialmente, mediante la restitución de las mismas, tal como quedó consagrado en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Con ello, tal





vez sin proponérselo, puso el dedo en la llaga de las tradicionales formas de dominación y control político y social de los territorios y la población por parte de latifundistas y exacerbó la división entre las elites dominantes. La audacia de la administración Santos consistió en darle prioridad a la negociación política para poner fin a la guerra insurgente. Se jugó la carta de negociar con la organización guerrillera de mayor presencia y control territorial, con el propósito claro de pacificar el sector rural, avanzar en la formalización de títulos, sustraer grandes extensiones de tierras a la incertidumbre jurídica y ofrecer alternativas de desarrollo a campesinos pobres, muchos de ellos victimizados de diferentes maneras durante décadas de conflicto armado. Esta opción despertó la encarnizada oposición de sectores de las elites refractarios a cualquier proceso de modernización asociado a concesiones democratizadoras, percibidas como amenazas a sus formas tradicionales de dominación y control social y político de los territorios y de la población.

Por otros factores, los sectores llamados alternativos, progresistas y/o de izquierda también se encuentran divididos. En las últimas décadas se configuró un centro político de fronteras difusas en algunos aspectos, que finalmente tomó cuerpo en la Alianza Verde. Parte significativa de la izquierda se agrupó en el Polo Democrático Alternativo, que experimentó en años recientes diferentes fracturas, como el retiro del Partido Comunista

por su incorporación a la Marcha Patriótica, y la salida de la corriente liderada por Gustavo Petro en medio del debate sobre las prácticas corruptas del alcalde Moreno en la Alcaldía de Bogotá. En esta escisión se encuentra el origen del movimiento Colombia Humana, bajo cuya sombra nació, en las pasadas elecciones para Congreso. A su vez, por la vía de la indemnización jurídica, la Unión Patriótica, movimiento nacido en los años ochenta asociado a la negociación política con las FARC-EP, víctima del exterminio a sangre y fuego por parte de agentes estatales, narcotraficantes y paramilitares, recuperó su personería jurídica y retornó a la competencia electoral. En este abigarrado universo alternativo, progresista y/o de izquierda se encuentran diferentes concepciones de desarrollo y sociedad. En la coyuntura actual, coincidieron en la defensa del proceso de paz y de los derechos humanos, sin lograr consolidar una coalición. El nacimiento de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, partido político resultado de la mutación de las FARC-EP en movimiento político legal, amplió aún más la diversidad de este universo.

Nos encontramos en un proceso de reconfiguración de los actores políticos, caracterizado por la presencia dominante de actores emergentes, como lo señala Yan Basset en su artículo publicado en esta edición. Los partidos tradicionales, Liberal y Conservador, que perdieron desde fines del siglo pasado la posición hegemónica que sostuvieron

durante cerca de siglo y medio, son hoy dos fuerzas más que compiten con los actores emergentes, algunos de los cuales nacieron de sus entrañas como es el caso de Cambio Radical y el Partido de la U (Partido Social de Unidad Nacional). El Centro Democrático, una de las fuerzas de más reciente creación, se organizó en 2013 como resultado de la fractura entre las elites agrupadas en torno al proyecto político liderado por el expresidente Uribe Vélez y las representada por el presidente Santos. Hoy es, gracias al triunfo de su candidato Iván Duque en las elecciones presidenciales, la fuerza política dominante en la derecha.

El campo de las fuerzas alternativas, progresistas y/o de izquierda es igualmente sujeto de reconfiguraciones y reacomodamientos. Por representación parlamentaria la fuerza dominante es la Alianza Verde, que dobló en número de senadores cada una de las otras agrupaciones: el Polo Democrático Alternativo y el movimiento Decentes, la más joven de las agrupaciones emergentes, así como la representación en el Senado de la FARC, cuyas curules son resultado del acuerdo de paz, como quiera que los votos que obtuvieron en las elecciones no les alcanzaron para conquistar representación parlamentaria. Estas fuerzas compartieron en las elecciones para la Presidencia la defensa del acuerdo de paz, de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y críticas al modelo de desarrollo, especialmente en sus dimensiones extractivistas. El partido Liberal se ubicó coyunturalmente en este campo por la defensa del acuerdo de paz, así como sectores del partido de la “U”. Pero como está dicho, no lograron consolidar una coalición, los tres candidatos a la presidencia compitieron entre sí, y fue Gustavo Petro, candidato de la Colombia Humana, el que logró pasar a segunda vuelta para enfrentar al candidato del Centro Democrático que obtuvo la más alta votación.

Para la segunda vuelta se produjeron reacomodamientos. En torno al candidato del

Centro Democrático se reagruparon sectores del partido Liberal, de la “U”, de Cambio Radical en una recomposición de las fuerzas de derecha, ante la necesidad evitar un posible triunfo del candidato de Colombia Humana y/o de participar del probable triunfo del candidato del Centro Democrático. En torno a la candidatura de Colombia Humana se agruparon sectores mayoritarios del Polo Democrático, la Alianza Verde, la FARC. Los excandidatos presidenciales de la Alianza Verde y el Partido Liberal, así como el presidente del Polo Democrático llamaron al voto en blanco, decisiones que evidenciaron que, más allá de la defensa del acuerdo de paz, hay diferencias significativas asociadas a la forma del ejercicio de la política y/o a aspectos del modelo de sociedad planteado.

*Más allá del contenido de las propuestas hechas por el candidato de Colombia Humana, Gustavo Petro, lo cierto es que en el imaginario colectivo su propuesta era percibida como de izquierda*

Hay cuatro elementos novedosos resultantes de este proceso que conviene destacar y que inciden en el complejo e inacabado proceso de construcción de democracia en el país. En primer lugar, la configuración de una confrontación electoral entre derecha e izquierda en la que ambos polos jugaron como alternativas reales de poder. Más allá del contenido de las propuestas hechas por el candidato de Colombia Humana, Gustavo Petro, lo cierto es que en el imaginario colectivo su propuesta era percibida como de izquierda. Es más, para un sector cuya magnitud es difícil de estimar y que se movilizó contra su candidatura, se trataba de la izquierda “castro-chavista”, ese fantasma que movió emociones y desfiguró mensajes, pero que tenía su expresión concreta en la crisis del hermano país y en los miles de venezolanos que cruzan a diario la frontera buscando mejores condiciones de vida. El que el candidato de la izquierda se alzara con el 25% de los votos es altamente significativo. Y lo es más el resultado en segunda vuelta, en la que claramente esa candidatura jugó como alternativa real de poder. El 41.81% de los votos alienta la esperanza de un reacomodamiento de fuerzas políticas que permita, en la próxima contienda electoral, disputar de nuevo la presidencia.



En segundo lugar, la composición actual del Congreso y el estatuto de oposición que acaba de entrar en vigencia van a generar cambios, seguramente positivos, en el ejercicio de la oposición política. Esta va tener derechos hasta ahora desconocidos: acceso a los medios de comunicación, presencia en los órganos de dirección del Congreso, garantía para el desarrollo de los debates, entre otros. Si a ello se suma el hecho de la millonaria votación en torno al candidato de Colombia Humana y su presencia en el Senado, en virtud del estatuto de oposición, vamos a tener una oposición legitimada. Si saben manejar las diferencias entre las fuerzas opositoras y defienden coherentemente proyectos democratizadores, probablemente podrá ir más allá del control político y lograr mediante alianzas mayorías sobre aspectos particulares.

En tercer lugar, a este Congreso llegaron los representantes de la FARC. Colombia ya había vivido esta experiencia de exguerrilleros devenidos congresistas con el pionero proceso de paz realizado con el M19 y otras guerrillas en los años noventa. En ese entonces conquistaron con votos sus curules tanto en el Congreso como en la Asamblea Nacional Constituyente. Hoy la FARC no logró conquistar un espacio electoral significativo y su presencia en Senado y Cámara, por dos períodos sucesivos, está garantizada por el acuerdo de paz. Su legalidad es indiscutible, pero el precario respaldo electoral la

debilita ante los embates del Centro Democrático y otros sectores, que cuestionan su presencia sin haber pasado previamente por los tribunales de la Jurisdicción Especial de Paz. En el clima de polarización política existente y de radicalismo del Centro Democrático, como lo evidenció el discurso del presidente del Congreso en la posesión del presidente Iván Duque, el ejercicio parlamentario de los excombatientes puede ser uno de los laboratorios de reconciliación y convivencia de mayor valor simbólico y, de fortalecimiento de la democracia.

Por último, el examen de la geografía electoral revela que algunos de los territorios otrora más fuertemente afectados, que siguen padeciendo hoy la terca presencia de diversas formas de violencia asociadas a la acción de narcoparamilitares y otras formas de organización criminal, disidencias de las FARC-EP y del ELN votaron en el plebiscito de octubre de 2016 a favor de la refrendación del acuerdo de paz y, en el pasado debate electoral, por candidatos de las fuerzas alternativas, progresistas y/o de izquierda. Hay una suerte de insurgencia política de estos territorios tradicionalmente excluidos, en el pasado marginales electoralmente, que hoy expresan su demanda de construcción de alternativas democratizadoras a través del voto, liberados, al menos parcialmente, de la presión de las armas.

Los cambios de los últimos años en el contexto van más allá de la contienda electoral. Las luchas sociales



---

también experimentan reconfiguraciones en una tendencia ascendente, como lo ponen de presente los trabajos de Mauricio Archila y Fernando Sarmiento incluidos en esta edición de FORO, que presagian escenarios de confrontación democrática orientados a revertir los efectos de un modelo de desarrollo que **preserva las aberrantes desigualdades caracterizan a nuestra sociedad.**

El relevo en la presidencia se produce en este contexto que podemos llamar de transición, pero cuya dirección no está garantizada. La historia conoce transiciones regresivas y progresivas. La confrontación política en la que nos encontramos **la transición puede ser regresiva si se sostiene sin modificaciones un modelo de desarrollo que acentúa la reprimarización de la economía; que favorece el monocultivo y los proyectos agroindustriales a expensas de las economías familiares y campesinas; que preserva una relación que degrada a la naturaleza con graves implicaciones ambientales; que desarrolla políticas tributarias que golpean el ingreso de los sectores medios y populares y alivia las cargas del capital; que desconoce el carácter de derechos fundamentales a la salud, la educación, el agua potable, entre otros; que niega el derecho a la protesta social como espacio de defensa de derechos y expresión de intereses de sectores sociales diferenciados; que interfiere la autonomía de la justicia, intenta politizarla y mantener la perversa práctica de que rige solo “para los de ruana”; que privilegia el punitivismo penal sobre la acción estatal orientada a la prevención del delito; que concibe la seguridad como el imperio de las armas oficiales sobre el consenso ciudadano. Estos son algunos de los debates y de los dilemas que plantea la construcción democrática de la sociedad.**

**La transición puede ser progresiva si se privilegia la democratización integral de la sociedad, si la modernización y el desarrollo son amistosos con la naturaleza y no van en contravía de los derechos fundamentales de los asociados, si se amplían y fortalecen las ciudadanías. La garantía de una transición progresiva reside fundamentalmente, aunque no exclusivamente, en la solidez, coherencia y capacidad de acción de las fuerzas democráticas.**

En un contexto internacional caracterizado por el regresivo gobierno de Trump en los Estados Unidos, el avance de fuerzas de la derecha neonazi en algunos países de Europa, el agotamiento de lo que se ha dado en llamar el ciclo de los gobiernos progresistas en América Latina, de la crisis de gobiernos como los de Venezuela y Nicaragua que siguen reivindicándose como de izquierda, el triunfo del candidato del Centro Democrático debilita las opciones de una transición progresiva. La principal **fuerza política de este gobierno representa a las elites comprometidas con revertir los contenidos reformistas del acuerdo de paz, con el tratamiento privilegiado de los intereses del gran capital sobre los intereses de los sectores medio y popular en materia de política económica y social y, en lo atinente a la seguridad, con la militarización de la sociedad y el control militar de la protesta social.**

La acción de las fuerzas democráticas y la dinámica de los conflictos entre las elites puede modificar esa situación. La construcción de la democracia exige saber moverse en medio de las contradicciones, aprovechar los espacios existentes y abandonar las lecturas en blanco y negro. Los procesos políticos y sociales se **desenvuelven en un amplio espectro de matices de lo blanco a lo negro, matices que hay que saber descifrar para consolidar espacios de construcción de paz y democracia. Ni los Estados ni los gobiernos son homogéneos. Descifrar e interpretar la heterogeneidad posibilita fortalecer lo positivo y neutralizar lo negativo. Por lo pronto, hay señales de posiciones que plantean que “una cosa es el gobierno y otra el Centro Democrático” (Marta Lucía Ramírez), que pretenden mejorar la forma de construir la paz sin “hacer trizas” los acuerdos, de respeto a las decisiones del poder judicial y de llamamientos a las regiones para conocer y, eventualmente, reconocer sus demandas y plasmarlas en políticas. Estos parecerían ser los primeros pasos, al lado de los llamamientos presidenciales a la unidad, para avanzar en el programa de legitimidad, emprendimiento y equidad. Corresponde a las fuerzas sociales y políticas y a los centros de pensamiento seguir de cerca estos pasos.**

# *Política y economía*

---

# ***LAS ELECCIONES EN COLOMBIA: UNA REORGANIZACIÓN INÉDITA DEL ESCENARIO POLÍTICO***

YANN BASSET

DIRECTOR DEL OBSERVATORIO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA  
UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

---

**R**etorno del uribismo, auge de la izquierda, derrota de los partidos y políticos tradicionales, el ciclo electoral de 2018 deja varias sorpresas y muchos cambios para Colombia. Por lo demás, dichos cambios parecen suficientemente profundos como para definir un realineamiento duradero de las fuerzas políticas.

## **La paz resistida del presidente Santos**

Para entender el alcance de estas elecciones, debemos partir de la naturaleza de la coalición contradictoria que logró encabezar Juan Manuel Santos para negociar exitosamente los acuerdos de paz con la guerrilla de las FARC. Santos logró, en efecto, convencer a la gran mayoría de los partidos y congresistas de apoyar su proyecto de paz, una apuesta que no se contentaba con otorgar beneficios de justicia transicional o para la reinserción a los guerrilleros desmovilizados, sino que preveía profundas reformas estructurales para transformar el país y hacerlo más justo e incluyente. Entre esas reformas, hay que mencionar la reforma agraria, la reforma del sistema electoral, un ambicioso plan de erradicación de los cultivos ilícitos de coca negociado con las organizaciones campesinas, y unos planes de desarrollo territorial para las zonas más afectadas por el conflicto. La paradoja, es que esta agenda profundamente reformista se sustentó en una coalición de gobierno compuesta por los partidos tradicionales del país, y los caciques regionales que los componen, es decir, precisamente las elites que hubieran podido ser más afectadas por estas reformas, y que no se caracterizan por su ímpetu reformista.

Para entender esta paradoja, hay que insistir en el carácter fundamentalmente transaccional de las relaciones entre el gobierno nacional y estas élites políticas tradicionales. El gobierno Santos tuvo que comprar el apoyo legislativo a esta agenda bajo forma de puestos y contratos, la famosa “mermelada”. Aunque la cosa no tiene nada de específica al gobierno Santos y hace parte desde hace tiempo del funcionamiento del sistema político colombiano, se reforzó por el desfase cada vez más patente entre la necesidad de conseguir apoyos a las negociaciones, la aprobación y luego la implementación del acuerdo de paz, y los intereses que se veían afectados, que pesaban considerablemente en la clase política.

La bonanza económica que caracterizó el periodo ayudó mucho al gobierno, al proveerlo de recursos importantes que contribuyeron a hacer avanzar su agenda, pero al mismo tiempo le hizo también perder la perspectiva del apoyo real que podían lograr los acuerdos de paz entre el oficialismo en el Congreso, y en la opinión pública.

Por lo demás, la agenda de paz recibió apoyos de fuerzas políticas más allá de la coalición de gobierno de Santos, en particular desde la izquierda, cuyas expresiones políticas, el Polo Democrático Alternativo, por un lado, y la tendencia encabezada por el ex alcalde de Bogotá Gustavo Petro, por otro, apoyaron los acuerdos. Desde el Polo, aunque el partido se mantuvo firmemente en una línea oficial de oposición al gobierno, **éste pudo contar** con ciertos apoyos sobre los temas de paz. Más aun, logró convencer a Clara López, una de las líderes de la





organización, de integrar momentáneamente el gobierno como ministra del trabajo “a título personal”. Por el lado de los partidarios de Petro, el entonces alcalde de Bogotá selló una reconciliación con el presidente Santos luego de las peleas consecutivas al episodio de su destitución y restitución al Palacio Liévano, lo que implicó también un apoyo implícito a la reelección de Santos desde la primera vuelta en 2014, y a la agenda de paz después.

Santos pudo contar también con el apoyo a la paz desde los sectores independientes urbanos generalmente críticos de la clase política tradicional, pero que tampoco se reconocen en la izquierda política, que constituyen el electorado de la Alianza Verde. Las voces cantantes de este sector, sin dejar de criticar varios aspectos de la política del gobierno, se comprometieron fuertemente con la agenda de paz.

El resultado fue que Santos se sostuvo durante sus años de gobierno con una mezcla de apoyos paradójicos e inestables. Por un lado, los tradicionales partidos Liberal, partido Conservador, y sus derivados Cambio Radical y el partido Social de Unidad Nacional (“partido de la U”), lo apoyaron principalmente por los beneficios materiales que lograban por su posición oficialista. Sin embargo, veían muchas de las reformas incluidas en los acuerdos con poco entusiasmo, por más que algunos destacados líderes, sobre todo en el partido Liberal y en la U, trataran de agitar con mayor convencimiento las banderas de la paz. Por otro lado, aunque a diferencia de los tradicionales, la izquierda y los verdes no hicieron parte de la coalición de gobierno de Santos, lo apoyaron sobre el tema decisivo de los acuerdos de paz, movilizándolo un respaldo más decidido en la opinión. Pero al mismo tiempo, estos sectores no perdían la ocasión de criticar la “politiquería” y la corrupción que atribuían a la coalición de gobierno, e incluso, presentaban las reformas incluidas en el acuerdo de paz (la reforma electoral, por ejemplo), como una forma de apostarle a un nuevo país alejado de estas prácticas. Semejante equipo terminaba siendo auto-destructivo, con una parte socavando la posición de la otra.

Con todo, gracias a estos apoyos heteróclitos Santos logró su reelección en 2014 frente a Oscar Iván Zuluaga, candidato del Centro Democrático. Este partido fue fundado por el ex presidente Álvaro Uribe a partir de la ruptura con el presidente Santos que significó la negociación con los acuerdos de paz, y sería por tanto el vehículo de una oposición que buscaba encarnar la continuidad de la política de “mano dura” en contra de la guerrilla, cuya impopularidad estaba sólidamente establecida en el recuerdo de décadas de exacciones contra la población civil. Frente a este adversario bien organizado y con un discurso radicalizado, la victoria de Santos en segunda vuelta sólo se obtuvo luego de una humillante derrota para un presidente saliente en la primera vuelta. Más importante,



la forma como se consiguió la reelección simbolizaba las contradicciones del santismo. Por una parte, se logró con la movilización importante de los sectores de opinión urbanos, particularmente de la capital, entre las dos vueltas. La izquierda y el centro hicieron bloque detrás de Santos en nombre de la defensa de la paz.

Pero, por otro lado, esta victoria también fue asegurada por la activación de las redes clientelistas del gobierno en las regiones. El posterior escándalo de Odebrecht, con la captura de los dos congresistas más votados del oficialismo, Musa Besaile y Bernardo Elías, mostró que la reelección fue la ocasión de una masiva inyección de recursos no declarados en las regiones, particularmente en la costa Caribe, para conseguir respaldo en las urnas al oficialismo.

El gobierno debió probablemente prestar más atención a este campanazo de alarma. Sin embargo, consciente de la fragilidad del apoyo hacia los acuerdos de paz hasta en su propia coalición, Santos se la jugó para tratar de forzar la mano a aliados y opositores sometiendo los acuerdos a la sanción popular en un plebiscito en octubre de 2016. Jugó y perdió. Santos no logró el apoyo mayoritario de los electores para aprobar los acuerdos de paz y la estrecha victoria del NO obligó a una laboriosa renegociación con participación de la oposición del Centro Democrático que no cambió fundamentalmente las posiciones, y a una ratificación por el Congreso que permitió un principio de implementación difícil y a la legitimidad política frágil. A partir de este momento, el gobierno perdió el control de la agenda y de la iniciativa política mientras el Centro Democrático apareció incluso en posición de poner en jaque varias disposiciones del acuerdo en el Congreso, atrayendo el apoyo más o menos tácito de unos congresistas de una coalición de gobierno en pleno naufrago.

La débil participación en el plebiscito (37,5%) y la repartición territorial del voto revela lo que ocurrió en esa ocasión. Las encuestas registraron con pocas excepciones una opinión mayoritariamente a favor del acuerdo y contribuyeron a que el gobierno no hiciera mayores esfuerzos para hacer campaña. Los congresistas del oficialismo, sea porque tenían ellos mismos dudas sobre los acuerdos, sea porque consideraban que la cosa estaba jugada de antemano, hicieron muy poco para movilizar sus bases. En cambio, el Centro Democrático hizo una campaña muy agresiva que empujó a los electores a las urnas, particularmente en las zonas rurales y las ciudades intermedias del centro del país.

---

## La campaña y el contexto

De esta manera, esta paz resistida que es la herencia del gobierno Santos muestra sus límites en la contradicción que consistió en sostener una agenda de profundas reformas sobre una coalición de gobierno que agrupaba la mayoría del personal político tradicional, constituido por caciques regionales apoyados en redes clientelistas, muchos de ellos comprometidos en casos de corrupción, que les alienaba la opinión pública.

Es en este contexto en el que la entrada temprana del país en campaña electoral hizo estallar definitivamente la coalición santista. La candidatura de Humberto de la Calle, negociador de los acuerdos, quiso reorganizar este bloque a su favor, pero su fracaso temprano es un buen indicador de las contradicciones que lo socavaban. De la Calle pensaba poder capitalizar su papel en la negociación de los acuerdos, que le valía un reconocimiento tanto entre los independientes como entre los sectores de izquierda. Su identificación con el Partido Liberal por su trayectoria previa le permitía también tratar de reconstituir detrás de su candidatura la coalición de gobierno de Santos. Sin embargo, no pudo mantener contentos a todos estos públicos a través de sus propuestas y su estrategia. Su larga vacilación entre presentarse a nombre del Partido Liberal o como independiente ilustraba esta dificultad. Buscó después la organización de primarias con otros sectores “pro-paz” sin éxito, y su candidatura quedó rezagada y marginalizada tempranamente en la carrera. Terminó con apenas 2% de los votos.

De cierto modo, el fracaso de la opción De la Calle simbolizó la imposibilidad de reeditar la coalición pro paz que acompañó a Santos. El campo pro acuerdo de paz quedó irremediablemente dividido en tres grandes candidaturas presidenciales: la de Sergio Fajardo, la de Gustavo Petro y la de Germán Vargas Lleras, junto con la de De la Calle, a pesar de las numerosas tentativas para buscar acercamientos entre ellas. La lucha entre estas tres tendencias para tratar de imponerse como la opción que logre impedir la vuelta del uribismo al poder fue de ahí en adelante el proceso dominante de toda la campaña, confundiendo en un mismo ciclo de campañas a los procesos legislativos y presidenciales gracias a la organización de las consultas presidenciales simultaneas a las primeras.

Esta unificación de las narrativas de todos los escrutinios en una sola fue también un rasgo interesante y relativamente nuevo de este ciclo electoral, que permitió acercar la interpretación del resultado de las legislativas y de las presidenciales. Dicha interpretación se hizo en general bajo la idea de la “polarización” que fue propuesta, muchas veces para criticarla, tanto por analistas como por actores políticos. La idea de la polarización implicaba que la coyuntura política se caracterizó por una radicalización discursiva que destacó las propuestas más “extremas”, a saber, la del Centro Democrático, por un lado, y la de la izquierda de Gustavo Petro, por el otro. Este proceso era determinado a la vez por los debates alrededor del acuerdo de paz que dividieron el país en dos bandos antagónicos, y por la fuerza del discurso crítico del Centro Democrático en contra del gobierno que adquirió una eficacia cada vez más patente después del fracaso del plebiscito. Las campañas de Sergio Fajardo y Vargas Lleras en particular, se quejaron mucho de esta polarización que jugaba en contra de ellas, considerándola como artificial y propiciada por discursos radicales que tenían poco que ver con la realidad de la opinión pública. Trataron en particular de diversificar los temas para no quedar prisioneros del maniqueísmo que suscitaban los acuerdos de paz, Fajardo destacando el tema de la corrupción, y Vargas Lleras de la capacidad de gestión administrativa.

Sin embargo, la polarización se reveló más profunda de lo que parecía a simple vista. Detrás de la paz había modelos de desarrollo distintos que adquirieron cada vez más fuerza en los debates. Por ejemplo, la paz ofrecía la oportunidad de fomentar un modelo de desarrollo distinto para las regiones afectadas por el conflicto, y la implementación de los acuerdos era un escenario ideal para impulsarlo a través de los planes de desarrollo con enfoque territorial. De este modelo de desarrollo dependía la suerte de muchas problemáticas ambientales que fueron las invitadas sorpresivas de la campaña. Los temas de corrupción asociados a la clase política también podían ser remitidos a los acuerdos de paz a través de la reforma electoral, por ejemplo. Por el lado del Centro



---

Democrático, la implementación de los acuerdos y particularmente de su componente de reforma agraria podía ser asimilada a una arremetida “castro-chavista” en Colombia en la medida en que amenazaba la estabilidad de los derechos de propiedad. Hasta la tentativa de escribir los acuerdos en un lenguaje inclusivo dio pie a la interpretación según la cual los acuerdos pretendían fomentar una supuesta “ideología de género” en el país percibida como una amenaza a la “familia tradicional”.

Al final, se jugaba alrededor de los acuerdos mucho más que la desmovilización de las FARC, con toda seguridad, mucho más de lo que el propio gobierno hubiera querido. Eso dio a la división del país un aspecto mucho más estructural y profundo de lo que se esperaba. Esta división se reforzó por la impopularidad del gobierno saliente, y particularmente, de su coalición en el Congreso. Los escándalos de corrupción que fueron apareciendo alrededor de la relación instrumental que el gobierno mantenía con el Congreso terminaron de hundir la imagen de Santos, y crearon una ola de rechazo a la política tradicional asimilada a la coalición de gobierno. En esto, las críticas del Centro Democrático, como de la izquierda y de los independientes, confluían. Sin embargo, no fue ni de lejos un factor que suavizó las divisiones. Desde el Centro Democrático, la corrupción se veía como el precio que el gobierno tuvo que pagar para hacer aprobar la paz a sus aliados políticos (incluyendo figuras de izquierda e independiente vía contratos onerosos e inútiles), y desde la izquierda, era el fruto de las prácticas de la élite política de siempre (incluyendo los uribistas). Vargas Lleras fue la primera víctima de este proceso de polarización por su incapacidad a definirse sobre este eje, y Petro superó finalmente a Fajardo por la mayor contundencia de sus posiciones en estos mismos ámbitos.

Más allá de estos rasgos estructurales, fueron las consultas que terminaron de destacar a Duque y Petro como los dos polos opuestos de la contienda, enterrando las aspiraciones de los dos candidatos que se habían posicionado como los favoritos meses antes.

## **El fracaso de Vargas Lleras**

El fracaso de Vargas Lleras se parece a la crónica de una muerte anunciada, de Gabriel García Márquez. Todo el mundo estaba advertido de que iba a suceder, pero nadie hizo nada para evitarlo porque todos asumían que eso no podía suceder de verdad. Es que la candidatura de Vargas Lleras venía cocinándose desde hace por lo menos una década. Su estatuto de heredero de las grandes casas presidenciales del país, su manejo experimentado de las arcanas y redes políticas tradicionales, su buen antecedente en la elección presidencial de 2010, en la que logró más de 10% del voto, su paso por la vice presidencia y varios ministerios durante los gobiernos Santos que le permitieron asociar su nombre a grandes programas sociales y de construcción de infraestructura, todo conspiraba para hacer de él el sucesor seguro de Santos a la presidencia. Asumiendo esta situación, los políticos de la coalición de Unidad Nacional emprendieron tempranamente maniobras para arrimarse a Vargas Lleras.

Varios clanes políticos dejaron sus toldas para acudir al aval de Cambio Radical, la formación que Vargas Lleras puso al servicio de sus ambiciones presidenciales desde la década anterior. Con eso, el candidato esperaba transformar las legislativas en victoria temprana para su propia elección dos meses después. No obstante, nada le salió como previsto a Vargas Lleras, quien terminó siendo víctima del contexto que mencionamos más arriba. Lejos de constituir una ventaja, el apoyo de la gran mayoría de los clanes políticos del país terminó asociando su imagen a la de una clase política desprestigiada y rechazada por la gran mayoría del electorado. Vargas Lleras entendió tarde que no le bastaría con el apoyo de estas redes, y que tenía que esforzarse por ganarse un espacio en la opinión pública.

Lo intentó con dos estrategias que fallaron igualmente. La primera consistió en apelar a su experiencia en el gobierno para aparecer como un líder con capacidad de ejecución comprobada. El programa de las casas gratis y de las grandes infraestructuras de transporte que contribuyó a impulsar estaban ahí para testificar que él era

---

un político que lograba que las cosas se hagan. No obstante, este posicionamiento reforzaba la asociación de su imagen con la del desprestigiado gobierno saliente, y más aún, con sus prácticas más criticadas ya que los programas de infraestructuras recordaban el caso Odebrecht y las casas gratis podían ser asimiladas al supuesto “derroche” con el cual el gobierno “compraba” apoyos. Además, la imagen de ejecutor que lograba hacer las cosas recordaba también el famoso episodio del “coscorrón”, cuando el candidato fue filmado golpeando a uno de sus escoltas que se encontraba en su camino durante un evento público. Es decir, reforzaba la imagen de un Vargas Lleras autoritario y carente de empatía hacia los demás.

La segunda estrategia, más audaz y arriesgada, fue la de desbordar al uribismo en las críticas al acuerdo de paz. Vargas Lleras siempre se caracterizó por un posicionamiento de mano dura contra la guerrilla, incluso desde antes de los gobiernos de Uribe. Por eso, su apoyo a los acuerdos de paz siempre se vio como bastante tímido y condicionado, aunque la solidaridad gubernamental le impidió tomar muchas posiciones al respecto durante su paso por la administración Santos. Después de la victoria del NO al plebiscito, Vargas empezó a hacer críticas cada vez más fuertes al acuerdo, y terminó dando instrucciones a Cambio Radical para dilatar el voto de la justicia transicional en el Congreso. Mientras el uribismo tardaba en designar su candidato presidencial, Vargas Lleras esperaba así atraer a su candidatura sectores críticos del acuerdo en un contexto en que el discurso opositor parecía dominante. No obstante, este giro táctico le hacía correr el riesgo de parecer incoherente después de haber sido pieza clave de los gobiernos de Santos. En efecto, terminó de perder credibilidad en el campo pro-acuerdos mientras los apoyos entre los opositores fueron muy limitados, sobre todo después de que Iván Duque fuera designado finalmente como candidato del Centro Democrático y empezara a subir en las encuestas de opinión.

De este modo, las encuestas indicaron temprano que la candidatura de Vargas Lleras no era viable. Estuvo consistentemente debajo de 15% de intención de voto con una tendencia a la baja continua. Aun así, muchos asumieron que la “maquinaria” de los caciques regionales vendría al último momento a salvar a Vargas Lleras, como había salvado a Santos en 2014. El buen resultado de Cambio Radical en las legislativas parecía confirmarlo. Llegando al segundo puesto al Senado detrás de Centro Democrático, Cambio Radical era el único partido de la ex coalición de Unidad Nacional en crecer. Sin embargo, era un crecimiento poco convincente, que se obtenía más por aportes externos de los políticos que se pasaron al partido que por dinámicas internas. Los partidos de la Unidad Nacional sumados, cuyos políticos apoyaban en su gran mayoría a Vargas Lleras, oficialmente o no, perdieron terreno en las legislativas. Muchos de los representantes de los clanes políticos regionales más conocidos perdieron votos en estas elecciones, golpeados por el clima de opinión adverso.

De este modo, lejos de ser una manifestación de fuerza, las legislativas terminaron de hacer tambalear la candidatura de Vargas Lleras. Como era de esperar, recuperó el apoyo de la mayoría de los políticos del oficialismo saliente, incluso del partido de la U como organización, pero dicha coalición se parecía más a un grupo de rescatados de un desastre que a una fuerza conquistadora. A pesar de que la campaña de Vargas Lleras quiso mostrar a su favor los resultados de “modelos de pronósticos” supuestamente científicos que lo ubicaban en la segunda vuelta gracias al apoyo de los congresistas y partidos que lo soportaban, estaba claro que las “maquinarias” ya golpeadas por las legislativas no iban a gastar recursos en una candidatura con tan poca perspectiva. Finalmente, con apenas 7,3% de votos, Vargas Lleras sufrió una importante derrota, que ratificó el deseo mayoritario de pasar la página con la política tradicional de cacicazgos y clientelismo.

## **La derrota de Sergio Fajardo**

Si las encuestas siempre mostraron a Vargas Lleras como un candidato inviable, posicionaron tempranamente a Sergio Fajardo como uno de los más opcionados. Antiguo alcalde de Medellín y gobernador del departamento de Antioquia, Sergio Fajardo gozaba de una imagen favorable entre los sectores independientes. Había gobernado localmente sin someterse al tradicional juego de repartija de puestos entre grupos políticos, y podía encarnar

---

una alternativa creíble a la política tradicional, en un contexto marcado, como lo vimos, por un fuerte rechazo de la opinión pública a ella, alimentado por varios escándalos de corrupción, entre otros, el famoso escándalo Odebrecht de financiamiento ilegal de la vida política.

Quizás lo que más llamó la atención de la candidatura de Sergio Fajardo fue la coalición que lo sustentó. Se construyó a lo largo del año 2017 con la Alianza Verde, encabezada por la senadora Claudia López, el Polo Democrático Alternativo, del senador Jorge Enrique Robledo, y el movimiento del propio Sergio Fajardo, Compromiso Ciudadano. La “Coalición Colombia” buscó encarnar un proyecto alternativo para el país, superando las estrategias personales que suelen primar entre los sectores independientes, y proponiendo un proyecto colectivo de largo plazo que resaltaba la educación y el saneamiento de las prácticas políticas. La misma composición de la alianza soportaba la propuesta, ya que asociaba unas fuerzas que podríamos ubicar una a la izquierda, el Polo Democrático, otra en el centro-izquierda, la Alianza Verde, y otra en el centro o incluso el centro-derecha, Compromiso Ciudadano. Esta mezcla mostraba de por sí un esfuerzo para superar los clivajes y diseñar una propuesta novedosa sobre lo que compartían todas estas componentes: buscar alternativas a la política transaccional de los partidos tradicionales.

Sobre esta base, las encuestas destacaron a Fajardo como el candidato con más intención de votos en la primera parte de la campaña. No obstante, cometió varios errores que mostraron precisamente la dificultad a superar las estrategias personales. Fajardo y sus aliados se enfrascaron en unos debates internos sobre la oportunidad de realizar unas primarias internas a la coalición en el mes de noviembre primero, y otras primarias interpartidistas en marzo, simultáneas con las legislativas, con De la Calle, Petro o ambos. Finalmente, ninguna de estas primarias se realizó, y Fajardo logró imponer su candidatura, pero sin la tribuna que la participación en esos procesos dio a sus adversarios, y dejando un sabor a malestar en su coalición.

La Coalición Colombia tampoco logró armar listas comunes en las legislativas salvo en muy pocos departamentos para la Cámara. El Polo y la Alianza Verde se presentaron por separados en la mayoría de los casos. Obtuvieron buenos resultados, sobre todo la Alianza Verde gracias al caudal sobresaliente de votos de Antanas Mockus al Senado. Esto le permitió a la Alianza duplicar el tamaño de su bancada al Senado mientras el Polo conservaba sus posiciones a pesar de las escisiones recurrentes que conoció a lo largo de su historia. Entre los dos, la bancada de la Coalición Colombia podía competir en tamaño con un partido tradicional.

No obstante, este auge seguía siendo limitado y fue opacado por el éxito de Gustavo Petro en la consulta de la izquierda, que fue el verdadero fenómeno del momento junto con la de sus adversarios de la derecha. Petro había pasado a Fajardo en las encuestas durante su campaña para la consulta, y este movimiento habría de ser irreversible. Fajardo siguió perdiendo terreno por una participación poco convincente en los debates televisivos que se organizaron en los últimos meses, y a pesar de una sorpresiva remontada en la última semana, terminó en 23,7%, a poco más de un punto porcentual de distancia de Petro.

De este modo, esta tentativa de superar la polarización estuvo a punto de voltear los resultados. En la última semana, la campaña de Fajardo trató de posicionar el tema del voto útil, subrayando que, en caso de pasar a la segunda vuelta, él tenía la mayor posibilidad de ganar frente a Iván Duque. Sin embargo, eso no logró revertir los antecedentes de una campaña demasiado tímida y que se perdió en varios momentos en discusiones internas sobre la mejor estrategia a seguir.

## **El auge de la izquierda**

Con 25,1%, Gustavo Petro fue finalmente el candidato que tuvo la tarea de tratar de unificar el campo pro paz en segunda vuelta. Petro logró llevar por primera vez la izquierda a una segunda vuelta en la historia del país





tumbando las fronteras que habían limitado sus posibilidades en el pasado. Logró que la izquierda fuera una opción no solo para la clase media urbana, como en el pasado, sino para los más pobres de las ciudades, y también para las poblaciones de las regiones más relegadas y más afectadas por el conflicto de las costas Caribe, Pacífica, y del sur del país. Este despertar electoral de las poblaciones marginadas podría ser un dato fundamental más allá de estas elecciones. Se explica en buena parte porque los acuerdos de paz permitieron superar el estigma de la guerrilla y de su violencia, asociado injustamente a una izquierda democrática que condenaba dicha violencia. También porque pusieron en evidencia las carencias de varias regiones periféricas a las cuales el Estado se acercaba principalmente con un enfoque de seguridad en el pasado. Más que un defensor del acuerdo de paz, Petro logró aparecer como el que podía concretar las promesas reformistas contenidas en el acuerdo a los ojos de la población más marginalizada.

Desde luego, Petro mostró también sus límites en esta campaña, una de las cuales fue su imagen de persona peleadora y problemática heredada de su paso a la alcaldía de Bogotá. Durante esta experiencia, suscitó la adhesión de varios sectores populares por sus reformas (mínimo gratis de agua, subsidio a los sectores populares en transporte, organización de un servicio público de recolección de basura asociando los recicladores), pero también el rechazo de otros por su tendencia a la improvisación en políticas públicas, las polémicas incesantes con los medios de comunicación y la oposición, y su tendencia a trastocar los marcos normativos. Más grave, terminó peleándose con la mayor parte de sus aliados, y el recuerdo de estos conflictos terminó pesando mucho sobre esta campaña. De hecho, muchos de estos antiguos colaboradores terminaron en la Coalición Colombia, lo que agravó la dificultad a acercar las dos campañas.

Pero al final, Petro tuvo dos ventajas sobre la campaña de Fajardo que terminaron siendo determinantes. Como Petro no tuvo tantas figuras de peso en su campaña, no tuvo los problemas de coordinación que tuvo la coalición Colombia, y mientras ésta se enfrascaba en debates sin fin sobre si participar o no en consultas, buscar alianzas con De la Calle, y demás, Petro recorrió el país incansablemente moviendo la gente en la plaza pública. Por otra parte, asumió un posicionamiento más claro y contundente tanto sobre los temas que dividieron el país como sobre las opciones estratégicas. Por ejemplo, Petro siempre mantuvo la posición según la cual se tenía que organizar una consulta **simultánea con las legislativas entre todos los candidatos defensores del acuerdo de paz para llegar a la primera vuelta presidencial en coalición detrás del ganador**. Esto suavizó su imagen de candidato polarizador al mostrar una disposición hacia las coaliciones que era mucho más limitada o ambigua por el lado de Fajardo o De la Calle.



Así, en el mes de marzo, logró reunir casi 3 millones de votos en una elección primaria con poco en juego, frente a un adversario sin mucho apoyo popular, pero logrando así invitarse en las legislativas y halar las “listas de la decencia” que lo apoyaban. Con esto, logró que un puñado de personalidades nuevas identificadas a la izquierda integraran el Congreso. El talento de Gustavo Petro en los debates y las entrevistas (sobre todo cuando los periodistas no escondían su hostilidad), y una campaña juiciosa de terreno, hicieron lo demás para llevarlo a la segunda vuelta.

Sin embargo, las peleas de campaña entre los partidarios de Fajardo y Petro en primera vuelta hicieron imposible un acercamiento entre ambos para la segunda vuelta. La campaña del primero había advertido que el proyecto y la personalidad de Petro polarizaban demasiado como para esperar reunir una mayoría en la batalla final. En efecto, De la Calle, Fajardo y varias de las personalidades de sus campañas se inclinaron públicamente hacia el voto blanco en la segunda vuelta.

A pesar de eso, Petro obtuvo respaldos de peso entre las dos vueltas con las dos candidatas a Vice-presidente de Fajardo y De la Calle, Claudia López y Clara López respectivamente, Antanas Mockus, Antonio Navarro, Angélica Lozano, Ingrid Betancourt, y los jóvenes liberales Luis Ernesto Gómez y Daniel Quintero. Eso le permitió crecer más que Iván Duque entre las dos vueltas, llegando a un histórico 42% para un candidato de izquierda, insuficiente sin embargo para revertir la distancia que lo separaba de Iván Duque desde la primera vuelta.

## **El retorno del uribismo**

En este contexto de división del campo pro-acuerdo de paz, Iván Duque, candidato del Centro Democrático, fue el fácil ganador de la elección con 54% de los votos. Joven senador poco conocido y con corta trayectoria política, Duque se destacó entre sus colegas por posiciones relativamente moderadas y liberales. Este posicionamiento le ofrecía perspectivas de crecimiento electoral buenas más allá de su partido, lo que fue probablemente determinante para lograr el guiño de Álvaro Uribe, indiscutible líder del Centro Democrático. Fuerte de este apoyo, Duque fue ungido candidato por su formación después de un complejo proceso de selección interna en diciembre de 2017.

Este procedimiento atrasó un poco la campaña de Centro Democrático con respecto a sus adversarios, pero este problema fue compensado con creces por el hecho de que, como lo vimos, el partido venía posicionando su

---

discurso desde hacía mucho tiempo. Por otra parte, hizo también un trabajo discreto pero eficaz de organización interna que permitió al uribismo abordar estos escrutinios como la formación política mejor organizada en todo el territorio.

Esto fue decisivo para el triunfo que se anotó el uribismo en las legislativas. No sólo el Centro Democrático logró elegir la primera bancada del Congreso (con 20 senadores y 32 representantes), sino que propulsó a Iván Duque hacia una fácil victoria en la primaria de la derecha frente a personalidades más reconocidas que él, Martha Lucía Ramírez y Alejandro Ordóñez, otros críticos de los acuerdos de paz. Esta consulta atrajo a casi 6 millones de votantes, de los cuales 4 a favor de Duque, un éxito tal que rebasó las previsiones de la Registraduría que tuvo que permitir la impresión de papeletas a último momento para responder a la demanda. Este resultado se logró a pesar de que la candidatura de una persona poco conocida y con un discurso un poco en desfase con las bases del sector generaba ciertas reticencias. Se necesitó toda la firmeza de Álvaro Uribe y toda la fuerza de la organización para convencer la base de que Iván Duque era la carta ganadora. El despegue de Duque se hizo en las encuestas a mediados de febrero, y a partir de este momento, encabezó la carrera hacia la victoria final sin mayores percances.

La campaña de Centro Democrático se fundamentó en resaltar los peligros que representaría una victoria de Gustavo Petro, cuyo proyecto se equiparaba a la Venezuela de Nicolás Maduro. Con esto, alimentó el proceso de polarización entre Duque y Petro que terminó efectivamente en el paso de los dos a segunda vuelta, y en el desdibujamiento de las posiciones más centristas de Vargas Lleras, Fajardo y De la Calle. Con 39,1% de los votos en primera vuelta y un margen de cerca de 15 puntos sobre su adversario, Duque mató la carrera y pudo incluso tomar el riesgo de no asistir a debates televisivos entre las dos vueltas. Con el amplio margen que lo separa de Petro, las dificultades de éste para reunir a los apoyos de Fajardo detrás de él, el apoyo de Vargas Lleras, y finalmente, de todos los partidos de la antigua coalición centrista, Duque logró finalmente la victoria con casi 54% de los votos, a 12 puntos de Gustavo Petro.

La llegada de esta figura relativamente nueva y desconocida al Palacio de Nariño genera a la vez expectativas e incertidumbres. Duque habló en su discurso de victoria de un “cambio generacional”, tratando de imponer su marca sobre el curso de su futuro gobierno y de despejar los temores que genera la vuelta del uribismo en una parte del electorado. Al mismo tiempo, es indudable que es este mismo uribismo que lo llevó al poder. Queda planteada por tanto la pregunta del margen de maniobra que podrá tener el nuevo presidente con respecto a los poderosos intereses políticos, económicos y sociales que lo acompañaron en esta campaña.

El uribismo que vuelve al poder ya no podrá ser igual al que gobernó el país una década antes. La hegemonía que lo sustentaba en los años 2000 ya no existe, y tendrá que contar con una oposición política consecuente y combativa, que logró articular y politizar importantes movimientos sociales en muchas regiones del país. Su desafío por tanto es reinventarse para tender puentes hacia otros sectores y no encerrarse en el apoyo de los 40% de electores que validaron su discurso de primera vuelta. Duque parece inclinado a hacerlo, pero debe también dar algunas satisfacciones a los sectores más radicalizados de su partido, así que el camino que emprende será escrutado con atención por la opinión pública.

### **El escenario que queda, entre polarización y moderación**

Varios elementos que mencionamos a lo largo de este análisis sugieren que la polarización que caracterizó la campaña no es el producto artificial de la comunicación política de campaña. Se enraíza en proyectos políticos antagónicos que, si bien no están del todo claramente definidos, enfrentan intereses sociales bastante bien definidos. Se sustenta también en una oposición territorial que se manifestó una vez más con contorno parecidos a 2014 y al plebiscito de 2016, que opone al interior del país, particularmente sus zonas rurales, a las costas, el sur y Bogotá.

---

Estamos hablando por tanto de un clivaje estructural que no va a desaparecer por más que se llame a la “reconciliación”, a la “unión” y a la buena voluntad de todos. Estos llamados hacen parte de las figuras retóricas obligadas de los presidentes electos, pero no hacen desaparecer los antagonismos políticos. Varios elementos contribuirán de hecho a mantener la polarización. Dos innovaciones institucionales se estrenarán en los próximos cuatro años que irán en este sentido: la figura del “jefe de la oposición” y el estatuto de la oposición.

El estatuto de la oposición incitará a los partidos a definirse con respecto al gobierno y a minimizar el sector, tradicionalmente importante, que se resistía a ubicarse tanto en la mayoría como en la oposición. Las ventajas otorgadas a la oposición: puestos en las mesas directivas del Congreso, derecho de réplica en los medios, etc., son suficientemente atractivas como para que este dispositivo atraiga a los partidarios de Gustavo Petro, el Polo Democrático, la Alianza Verde y los partidos étnicos (sin hablar de los congresistas de la FARC). Al mismo tiempo, los obligará a coordinarse para su uso desde el Congreso. Esto no significa que la oposición tendrá que aparecer como un solo bloque, siempre existirán tendencias, matices y grandes diferencias, y está descartado que se comporte como una sola bancada. No obstante, la situación y los incentivos están alineados para que podamos hablar de una oposición en singular, lo que no era el caso durante los gobiernos de Santos, que se enfrentaba tanto a una oposición desde la derecha como desde la izquierda.

La figura del “jefe de la oposición” también es un incentivo para la coordinación, aunque probablemente mucho más ambiguo. Los que llegaron segundos en las elecciones, tienen derecho a una curul en el Congreso: en el Senado para el candidato presidencial derrotado, Gustavo Petro, y en la Cámara para la candidata vicepresidencial derrotada, Angela María Robledo. El fuerte peso y la visibilidad que les dan los más de 8 millones de votos conseguidos les dará a ambos un peso especial en el Congreso. Sin embargo, aunque se empezó a usar la fórmula de “jefe de oposición”, esta jefatura es apenas presuntiva hasta que los otros miembros, partidos y corrientes de la oposición la reconozcan como tal, y las diferencias que se expresaron en la campaña muestran que Petro y Robledo no la tendrán fácil.

Con todo, la estructura de incentivos propuesta por esta doble innovación del estatuto de la oposición y de su “jefatura” apunta hacia una delimitación clara y estable entre mayoría y oposición en el Congreso. Esto podrá concurrir a mantener la polarización observada durante la campaña. Más aun, este dispositivo aplicará también a nivel local, tanto a nivel departamental como municipal. Así, podría contribuir a replicar esta polarización en las elecciones locales de 2019, como las consultas se encargaron de hacerlo en las legislativas de este año. Esto sería una novedad muy interesante, dado que en el pasado las elecciones a la alcaldía de Bogotá eran quizás el único escrutinio local que tenía un claro trasfondo en los clivajes políticos nacionales.

Dicho eso, que se mantenga la polarización que apareció durante la campaña no significa que se deba mantener la radicalización discursiva que la caracterizó en parte (principalmente en la primera vuelta). Al contrario, el probable empeño del gobierno Duque a convencer más allá de su base y el día a día del trabajo del Congreso, que obligará a aterrizar los discursos sobre temas concretos, deberían ayudar a que las oposiciones se hagan más moderadas y más precisas, sin necesariamente desaparecer. Con todo, la perspectiva del afianzamiento de la lógica mayoría/oposición, la misma que el presidente Barco buscó implementar sin éxito hace 30 años, ofrece perspectivas estimulantes para un funcionamiento más sano del sistema político colombiano, con un control político más eficaz desde la oposición y unas mayorías más programáticas desde el oficialismo.



---

# *LA PAZ A TRAVÉS DE LA TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS. EXPERIENCIAS DE COLOMBIA*

SABINE KURTENBACH

GIGA INSTITUTE OF LATIN AMERICAN STUDIES

---

¿Cómo pueden terminar las guerras y bajo qué condiciones se puede construir una paz que permita a las sociedades abordar constructivamente los conflictos? Estas preguntas son las relevantes en todo el mundo. Pero no hay una solución única o ideal para todos los contextos porque los problemas relacionados son controvertidos: ¿Decide el poder de los rifles cuáles ideas prevalecerán en el orden de posguerra o se necesitan diálogos amplios e inclusivos? ¿Qué papel juegan los actores externos? ¿Hay una secuencia de diferentes instrumentos que sea prometedora? La elección de los medios y el camino hacia la paz dependen en gran medida de la comprensión de la paz que tienen los actores involucrados. La paz entendida como la ausencia de guerra (es decir, la ausencia de la violencia política colectiva organizada) presumiblemente requiere el uso de otros instrumentos, en lugar de un entendimiento de la paz más amplio el cual se dirige a la transformación constructiva de los conflictos sociales.

La presente contribución entiende la paz como un proceso que tiene como objetivo reducir la violencia y trata a transformar los conflictos de manera no violenta y constructiva. Diferentes instrumentos pueden ser bloques de construcción en el camino hacia la paz. La identificación de su posible contribución debe basarse en un análisis de las causas y dinámicas del conflicto, así como de los actores involucrados, sus objetivos, estrategias y anclaje en la sociedad. Porque, como el artículo señala a continuación, la transformación de los conflictos sociales, políticos y económicos subyacentes es una condición previa necesaria para hacer posible la paz.

La experiencia adquirida en más de 50 años de guerra y 30 años de búsqueda por la paz en Colombia no sólo ilustra la forma compleja e impredecible de estos procesos, sino también cómo las reformas claves pueden tener consecuencias no deseadas para la dinámica del conflicto. En este contexto, el acuerdo entre el gobierno de Colombia y el grupo guerrillero más antiguo de América Latina, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), firmado en noviembre el año 2016, puede ser un pequeño - pero importante - componente de un largo camino hacia la paz. En lo que sigue este artículo primero delinea el debate y la evidencia empírica sobre los efectos de varias posibilidades para terminar una guerra y empezar con la construcción de paz. La segunda sección presenta brevemente el conflicto colombiano. Con base en ello, las variadas experiencias en Colombia serán analizadas como diferentes instrumentos. ¿Qué ha contribuido a la transformación y gestión de conflictos? ¿Qué ha incrementado el nivel de violencia? La discusión final resume las experiencias colombianas y pregunta cuáles de estas experiencias también son relevantes para otros contextos.

## **La paz como proceso**

El debate sobre las posibilidades de poner fin a la guerra y empezar con la construcción de la paz se realizó en las últimas décadas entre llamadas para "dar oportunidad a la guerra" (Luttwak, 1999) y el paradigma desarrollado con base en el ejemplo de la historia europea, "la paz liberal" (París, 2004). No faltaban críticas (Mac Ginty, 2013) y demandas para una "paz inclusiva" (Paffenholz, 2016). Estas demandas se basan en conceptos muy diferentes de la paz. La paz minimalista se equipara con el cese de fuego o la ausencia de lucha armada organizada y colectiva; las

---

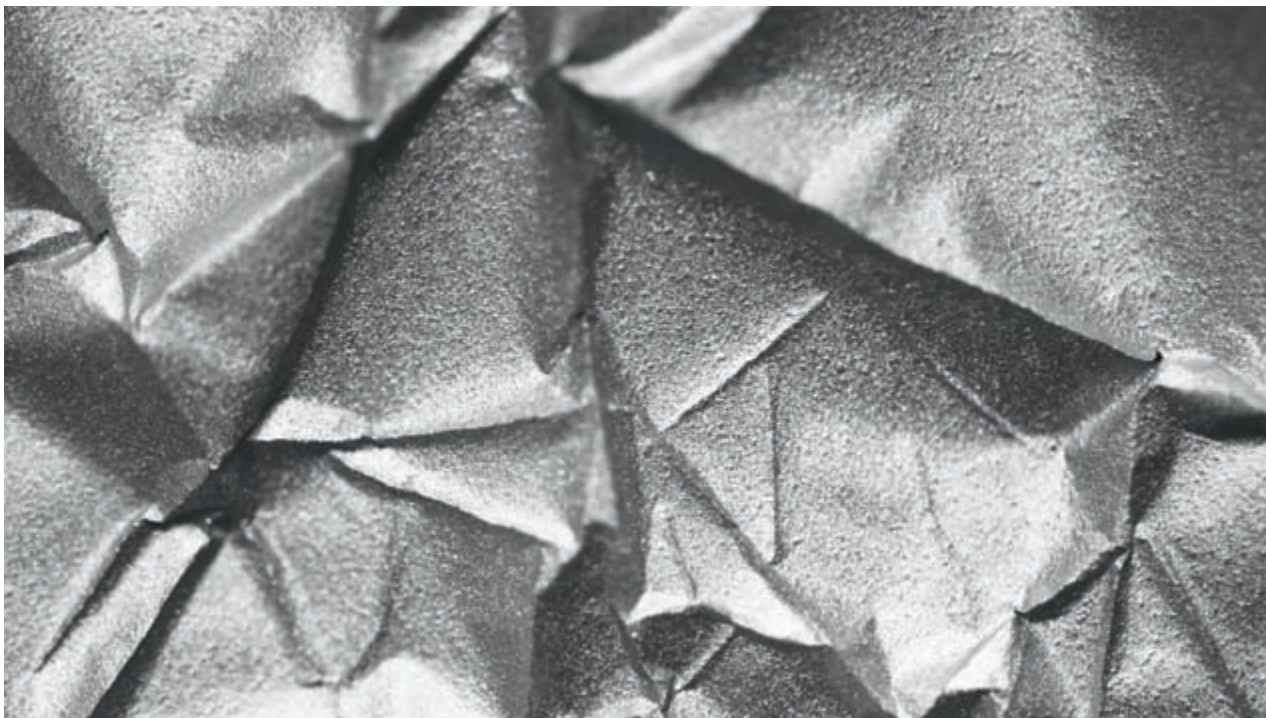
nociones de paz más amplias (no necesariamente maximalistas) ven la paz como una vía hacia la transformación de conflictos de manera no violenta y constructiva (Diehl, 2016). En el medio hay una amplia gama de paz con diferentes adjetivos como liberal, democrática o inclusiva, lo cual define las diferentes características de calidad del orden social resultante. Estos diferentes conceptos no son mutuamente excluyentes, sino que marcan un rango de posibilidades de varias capas. Sin embargo, los componentes básicos difieren en el camino hacia la paz según las ideas y objetivos perseguidos por los actores involucrados.

Sin embargo, ni los actores nacionales ni internacionales pueden hacer uso arbitrario de la „caja de instrumentos“. La selección de los medios depende de la meta y el contexto. Importante son las características del conflicto en juego y la capacidad de transformarlos. Las relaciones de poder político y militar, así como las interdependencias o intereses internacionales también permiten o limitan la elección de los medios. Y finalmente, las normas internacionales que son dominantes en algún momento en el tiempo son parte de esta compleja situación. Los cambios en las formas de terminar guerras internas desde mediados del siglo XX muestran esto de manera impresionante.

Hasta el final de la Guerra Fría, la terminación militar de la guerra dominó. Se luchó hasta que un bando solo o con apoyo externo retuvo militarmente la delantera. Estos órdenes de posguerra podrían ser bastante estables, pero difícilmente corresponden a conceptos de paz más completos. Esto cambió con el final de la Guerra Fría. La paz victoriosa, como en Sri Lanka desde 2009, ha sido la excepción desde entonces, con más y más guerras que terminan en la mesa de negociaciones. Los acuerdos de paz, a menudo firmados con apoyo externo, regulan las formalidades del final de la guerra, es decir, el alto el fuego y la desmovilización de los excombatientes. Sin embargo, también existe una tendencia hacia acuerdos cada vez más amplios que manejan y regulan las consecuencias de la guerra y la violencia, por ejemplo, documentando y castigando las violaciones graves de los derechos humanos y compensando a las víctimas en la justicia transicional. Finalmente, muchos acuerdos también brindan una manera de abordar las causas profundas del conflicto formulando reformas fundamentales de participación política (apertura de sistemas políticos mediante la democratización o el reparto de poder), reorganización territorial (descentralización, autonomía) o control de recursos económicos clave. Los tratados de paz sirven, así, como una hoja de ruta para el cambio político, económico y social, lo que debería ayudar a garantizar que los conflictos se institucionalicen y no (nuevamente) escalen violentamente.

Por lo tanto, las formas de terminar la guerra en los últimos años han pasado de conceptos de paz minimalistas a más amplios. En la práctica, sin embargo, resulta que tanto las concepciones de paz más minimalistas como las más integrales son difíciles de implementar. Cuán difícil es la mera terminación de las confrontaciones armadas colectivas se puede observar actualmente en Siria. Incluso, si se termina la guerra las sociedades de posguerra pueden seguir siendo extremadamente violentas a pesar de no recaer en la guerra. Por ejemplo, El Salvador y Guatemala se encuentran entre los países más violentos del mundo. Lo mismo se aplica a Sudáfrica y Timor-Leste, que tiene un alto nivel de violencia al menos en la comparación del sudeste asiático. Estos ejemplos muestran que la paz es un proceso en el que el final de la guerra es, como máximo, un primer paso. Sin embargo, las condiciones para una paz más integral y cualitativa son complejas (Haass et al., 2016; Wallensteen. 2015).

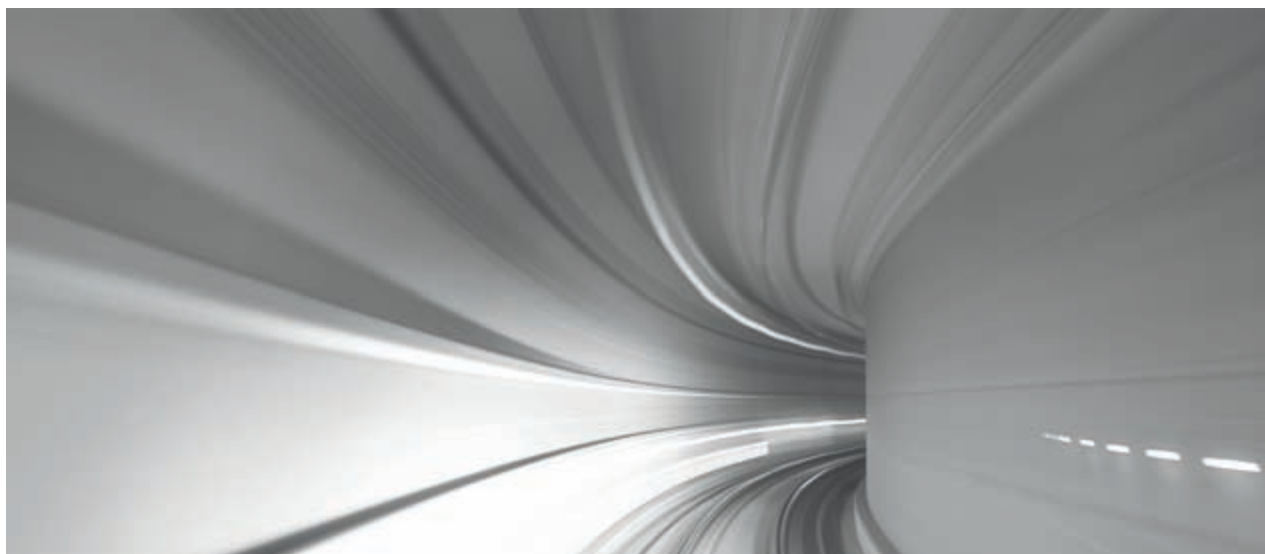
Para que los tratados de paz vayan más allá del mero final de la guerra y contribuyan a la resolución y la transformación de los conflictos subyacentes, primero deben implementarse. Sin embargo, una diferencia es si un acuerdo se implementa formal o sustancialmente en términos de transformación y transformación de conflictos. Las elecciones son un ejemplo interesante. Teóricamente, las elecciones generales, libres, iguales y secretas pueden ser un instrumento importante para expandir la participación y, por lo tanto, la transformación del conflicto. La experiencia de muchas sociedades de posguerra, sin embargo, muestra cómo las elecciones, especialmente después del final de la guerra, generan violencia (Cederman et al., 2008) o consolidan las relaciones de poder existentes (Reilly, 2008). Otras reformas, que a menudo se formulan en tratados de paz como



componentes centrales de la transformación de conflictos, a menudo rompen con la realidad de los contextos. Por ejemplo, las reformas institucionales después del final de la guerra demuestran ser en gran medida dependientes de desarrollos anteriores en todas las regiones del mundo (Ansorg y Kurtenbach, 2017). El éxito o el fracaso depende de las relaciones de poder militares, económicas y políticas que se hayan (re) producido durante la guerra. La diplomacia internacional acompaña el final de la guerra y los procesos de reforma durante un tiempo determinado, pero luego pasa al siguiente escenario de crisis. Para entonces, prevalecerán las relaciones e intereses locales de poder.

La paz, por lo tanto, no es una condición eventualmente alcanzada e irreversible, sino un proceso de negociación permanente entre los diferentes actores sociales. Es un proceso no lineal dirigido a enfrentar los conflictos sin violencia y la creación de sociedades inclusivas y justas. La experiencia de los últimos años en Europa muestra que los conflictos pueden (nuevamente) intensificarse violentamente, contrariamente a muchas suposiciones, por ejemplo, en Ucrania. Pero, incluso en medio de la guerra la violencia no es omnipresente, pero hay muchas iniciativas, al menos localmente, para trabajar en la paz y escapar de la lógica de la guerra (Anderson y Wallace, 2013, Mitchell y Hancock, 2012).

Idealmente, el camino hacia la paz puede verse como un proceso que comienza con el final de la violencia colectiva organizada (es decir, la guerra) a nivel local y nacional. Estrechamente relacionado con esto están el manejo de conflictos centrales y el establecimiento de formas constructivas de transformación de conflictos. Sin embargo, este no es un proceso secuencial o lineal. A menudo las formas de violencia (de la política a la sociedad) cambian o las reformas centrales producen nuevos conflictos y violencia. Las diversas experiencias de Colombia con diferentes instrumentos para poner fin a la guerra en el camino hacia la paz ilustran vívidamente las trampas y los desafíos. En los últimos 50 años, el país no solo ha experimentado la violencia y la guerra entre diferentes actores estatales y no estatales, sino también los esfuerzos más diversos para crear paz (Bouvier 2009, 2014). Para derivar experiencias de esto, primero se deben analizar los conflictos centrales, sus dinámicas, los actores involucrados y la dinámica de la violencia.



## Elementos de conflicto y dinámica de guerra

Dos conflictos históricamente arraigados proporcionan un terreno fértil para la violencia duradera en Colombia: en primer lugar, el hecho de que la política era (y ha permanecido) un dominio de las élites regionales. A pesar de que Colombia introdujo relativamente temprano (mediados del siglo XIX) el sufragio masculino en general, **las repetidas guerras internas entre los diversos grupos de élite sirvieron como mecanismo de integración de la población al sistema político y la polarización entre los partidos.** Hasta la fecha, las élites regionales, cuyo poder político y económico se basa en la propiedad de la tierra y los recursos naturales, responden a intentos de cambiar el statu quo social y económico usando violencia. Hasta el fin del siglo XX la capacidad del estado colombiano ha sido baja y existían distintos grupos armados privados al servicio de los terratenientes. Especialmente en las zonas rurales la violencia alcanzó su clímax, por un lado, en la llamada Violencia, entre 1948 y 1958 y en la década del cambio de milenio. (González y otros, 2003, González González, 2014, Leal Buitrago, 1989).

La segunda línea de conflicto, estrechamente relacionada con la primera, está relacionada con el modelo de desarrollo existente. La mayoría de la población, sobre todo en el campo permaneció socialmente marginalizada, los pequeños agricultores frecuentemente han sido desplazados de sus parcelas por las élites regionales y los grupos armados (Alberto y Kaplan, 2012; Faguet et al., 2015 ;Grajales, 2011; LeGrand, 1992). Este proceso se intensificó debido a que la economía de Colombia ya no depende del café, sino de productos de exportación que requieren menos mano de obra (ahora principalmente petróleo). Durante mucho tiempo la economía cafetera podía responder a las fluctuaciones de los precios internacionales debido a que el cultivo se llevó a cabo en pequeñas explotaciones familiares y el Fondo Nacional del Café intervino anticíclicamente a las fluctuaciones de los precios. Sin embargo, ni el petróleo, ni la extracción de oro o el cultivo de aceite de palma ofrecen perspectivas sociales sostenibles a la población rural. La violencia ha contribuido al mantenimiento y a la reproducción de los conflictos en las áreas rurales. El número de desplazados internos superó más de siete millones (PNUD, 2011).

El auge de la economía de las drogas y otras formas ilegales de supervivencia tuvo lugar, en este contexto, en el cual no hubo alternativas para las zonas rurales. Al menos desde la década de 1980, un „sistema de violencia“ altamente complejo ha surgido (Richani, 2002), involucrando a muchos actores locales, nacionales e internacionales. La extensión de los grupos paramilitares es una parte central de este sistema, que es instrumental en la configuración de la dinámica del conflicto. Inicialmente creados como ejércitos privados por terratenientes, en la década de los 1990 estos grupos se unificaron y se politizaron a nivel nacional (Romero,



---

2003). Su autoimagen es la de una „anti-guerrilla“ y del sustituto del estado ausente en muchas regiones rurales. Sus fondos vienen predominantemente del tráfico de drogas y políticamente están estrechamente vinculados con las élites locales y regionales tradicionales. La reducción de distintas formas de violencia y el cambio de la dinámicaguerrerista solo serán posibles en la medida en que haya cambios importantes en el modelo de desarrollo político y económico del país.

**La línea de tiempo del surgimiento y la diseminación de los diversos actores violentos ilustra la creciente complejidad de la estructura del conflicto:**

- Década de 1960: surgimiento de grupos guerrilleros en áreas rurales (FARC) y en el contexto de protestas estudiantiles urbanas (ELN, EPL);
- Década de los 1970: grupos guerrilleros contra el sistema de exclusión del Frente Nacional (M-19) y por la reivindicación de los derechos, la organización sindical (PRT) y derechos de las comunidades indígenas (Quintín Lame);
- Década de 1980: La expansión de los grupos paramilitares primero en el ambiente de las elites rurales agrarias, para luego independizarse.

Sin embargo, en el contexto de la multiplicación de la violencia, también surgieron iniciativas de paz, que se caracterizan por diferentes puntos de partida y rasgos temáticos. En la sección siguiente partimos de las posibilidades teóricas de terminar una guerra para analizar los distintos esfuerzos de búsqueda de paz en Colombia.

## **Instrumentos de la terminación de la guerra**

Los diversos intentos de terminar la guerra y crear paz revelan un amplio espectro de conceptos subyacentes de la paz. Los intentos de terminación militar o bien quieren mantener el statu quo sociopolítico, restaurarlo (gobierno, paramilitares) o cambiarlo radicalmente (guerrilla). Reformas parciales o más integrales, por otro lado, apuntan a posibilidades de transformación de conflictos (González Posso, 2012, Kurtenbach, 2013). Sin embargo, el ejemplo de la experiencia colombiana también muestra que estas reformas pueden tener consecuencias imprevistas.

### ***Fin militar de la guerra***

En Colombia hubo victorias militares especialmente en las guerras internas del siglo XIX. Sin embargo, estas rara vez se asociaron con una „paz de los victores“. Mientras las guerras se libraron principalmente entre las élites de base regional, los pactos entre élites (Pactos de Caballeros) ayudaron a integrar al lado perdedor militarmente a través de una amnistía y de la participación formal en el sistema existente. Esto cambió poco hasta mediados del siglo XX. La guerra desde la década de 1960 difiere de estas guerras históricas principalmente porque a los grupos guerrilleros no les interesa únicamente la participación, sino también cambios fundamentales en el modelo de desarrollo político y económico.

En las últimas décadas, el gobierno colombiano durante dos fases ha llevado a cabo esfuerzos para ganar la guerra por la vía militar. En 1964, el gobierno llevó 16,000 tropas al retiro de un pequeño grupo de 42 campesinos comunistas en Marquetalia, en el suroeste de Colombia. Con el apoyo de los EE. UU. y el bombardeo del área, las comunidades designadas por el gobierno como „repúblicas independientes“ se quisieron conquistar. Sin embargo, los pequeños campesinos lograron escaparse a tierras baldías y se reestructuraron en formaciones móviles. Desde 1966 se llamaron Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) bajo el liderazgo de Manuel Marulanda, quien murió en 2008 (González González, 2014).

El segundo intento de ganar la guerra por la vía militar tuvo lugar casi cuarenta años después. Entre 2002 y 2010, el entonces presidente Álvaro Uribe intentó derrotar militarmente a las FARC y al Ejército Nacional de Liberación

---

Popular (ELN). De nuevo, EE. UU. ayudó significativamente proporcionando más de diez mil millones de dólares en ayuda militar, como parte del Plan Colombia. Con estos fondos las fuerzas armadas llegaron a una fuerza personal sin precedentes. Si bien el objetivo del Plan Colombia era combatir las drogas, fue un apoyo de facto para la lucha contra las FARC, que el presidente Uribe prefería llamar terroristas, pero también el „mayor cartel de la droga“, negándoles cualquier reivindicación política.

Si bien Uribe logró debilitar a las FARC como parte de su „política de seguridad democrática“, no pudo vencerlas por completo (Corporación Nuevo Arco Iris, 2011). Las FARC se retiraron a sus lugares tradicionales en los territorios periféricos e intransitables de Colombia. Con algunos ataques espectaculares, como el bombardeo de una estación de policía en Bogotá en 2008 y el secuestro y asesinato del gobernador de la provincia de Caquetá en 2009 las FARC demostraron que todavía tenían poder militar. Dadas las condiciones geográficas del país, cuyo territorio está cruzado por tres cordilleras, es virtualmente imposible que las fuerzas de seguridad del estado controlen todo el país. Sin embargo, en ningún momento los grupos guerrilleros colombianos fueron lo suficientemente fuertes (y unidos) para ganar la guerra militarmente.

### ***Acuerdos fallidos***

Tres intentos de negociación fallaron sin un acuerdo ya en el proceso. El Gobierno de César Gaviria, se reunió en 1991 a 1992, por primera vez en Venezuela y luego en México, con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (FARC, ELN, EPL), el primer intento de unificación de los distintos grupos guerrilleros. Después de que un parlamentario y un ex ministro secuestrado por el EPL murieran de un ataque al corazón, el gobierno puso fin a las conversaciones.

En 1998, Andrés Pastrana realizó el segundo intento cuando, antes de ser elegido presidente, negoció con el jefe de las FARC, Manuel Marulanda, para poner fin a la guerra. El gobierno dejó a las FARC un área del tamaño de Suiza, donde se sostuvieron audiencias con representantes de la sociedad civil. Se constituía un „grupo de amigos“ del proceso de paz. También en 1998 se llevaron a cabo discusiones entre el ELN y el gobierno en el monasterio bávaro “puertas de cielo” bajo auspicio de las Conferencias Episcopales de Colombia y Alemania. Estos procesos fracasaron, principalmente porque todos los implicados paralelamente se fortalecieron militarmente y los guerrilleros siguieron secuestrando. El gobierno no logró el apoyo político de las élites regionales y los vínculos entre los grupos militares y paramilitares siguieron vigentes (Helfrich y Kurtenbach, 2006; Kurtenbach, 2001). Estos fallos contribuyeron significativamente a una mayor militarización y escalamiento de la violencia y al descrédito de los modelos de negociación.

### ***Acuerdos con agenda limitada***

Las negociaciones con acuerdos que solo incluyeron la desmovilización del grupo guerrillero han sido relativamente exitosas en Colombia, al menos en el corto plazo. Esto es especialmente cierto para los procesos con el M-19 (Movimiento 19 de Abril), el EPL (Ejército Popular de Liberación) y la guerrilla indígena Quintín Lame. Estos grupos depusieron las armas en 1990, recibieron una amnistía y posteriormente participaron políticamente en distintos formatos. Sin embargo, el proyecto político del M-19 no pudo sostenerse en los años siguientes, muchos de sus políticos y candidatos fueron asesinados, solo algunos políticos jugaron un papel importante a modo individual. En este sentido, la desmovilización y la participación en el sistema político apenas han contribuido a la transformación del conflicto.

Un elemento importante de la transformación del conflicto, por otro lado, fue la implementación de un pacto político que se concluyó entre varios grupos sociales en el período previo a la desmovilización en 1989. Este acuerdo no fue un acuerdo de paz integral porque la desmovilización de las guerrillas no estaba vinculada a la

---

agenda de reformas. El gobierno vinculó los cambios previstos a una reforma integral de la constitución, que solo tuvo lugar en 1991. Debido a la participación extremadamente baja de las fuerzas políticas tradicionales en la elección de la Asamblea Constituyente, el M-19 (en una alianza con otras fuerzas reformadoras urbanas) ganó un tercio de los elegidos. En el Partido Liberal también dominaron fuerzas apoyando las reformas. Como resultado, Colombia recibió la Constitución más avanzada en América Latina. Se reconocieron los derechos fundamentales y los mecanismos de reclamación, el poder judicial se fortaleció y se hizo más independiente (Nielson y Shugart, 1999, Uprimny, 2003). Si bien estas reformas solo estuvieron vinculadas indirectamente al proceso de paz, en el período posterior fueron fundamentales para la apertura de las opciones de acción civil.

La desmovilización de los grupos paramilitares entre 2003 y 2006 bajo el gobierno de Uribe también cae en la categoría de los acuerdos con la agenda muy limitada. El gobierno firmó dos acuerdos (2003 y 2004), que sirvieron como base para la desmovilización de algunos grupos. El hecho de que hubo reducción de las penas y que las tierras adquiridas por la fuerza permanecieron en gran parte en poder de los paramilitares desmovilizados fue criticado dentro y fuera del país. A pesar de que más de 30,000 combatientes de las AUC se desmovilizaron, el proceso fue limitado. Hasta la fecha, los grupos paramilitares operan en muchas regiones del país, e incluso si el gobierno se refiere a ellos como „bandas criminales“, todavía existe la cooperación directa e indirecta con las fuerzas de seguridad del gobierno (Tate, 2009, p. 451-458; González González, 2014).

Sin embargo, este proceso también tuvo consecuencias indirectas porque expuso los vínculos complejos entre las élites regionales tradicionales y los grupos paramilitares. Como resultado, hubo numerosas demandas contra diputados y senadores, lo que llevó a condenas de prisión. Con esto se demostró que las élites tampoco están por encima de la ley, lo cual, sin importar el nivel persistentemente alto de impunidad, es, sin embargo, una contribución importante a la transformación del conflicto.

### ***Acuerdos integrales***

Acuerdos mucho más amplios fueron la meta del primer proceso de paz a mediados de 1980 entre el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) y distintos grupos guerrilleros (excepto el ELN) y del acuerdo entre el Gobierno de Santos (2010-2018) y las FARC firmado en 2016. Aquí, no solo se acordó el final de la lucha armada, sino también algunas reformas para abordar las causas centrales del conflicto. En la década de 1980, la apertura del sistema político con la elección directa de los alcaldes y la descentralización política y fiscal estaban en primer plano. Si bien estas reformas se implementaron con éxito, aún tenían un alto precio: aproximadamente 3.000 políticos y candidatos del partido Unión Patriótica (UP), fundado por desmovilizados de las FARC, y, en 1989, su candidato presidencial Bernardo Jaramillo, fueron asesinados. Formalmente, el proceso ya era fallido antes cuando los militares en noviembre de 1985 asaltaron el Palacio de Justicia ocupado por miembros del M-19. Las élites tradicionales y los carteles de la droga, que se fortalecían en ese momento, se negaron a apoyar las reformas del presidente y tradicionalmente favorecieron la violencia.

El acuerdo de noviembre de 2016 firmado entre el gobierno y las FARC, en comparación con los acuerdos anteriores, va un paso más allá en dos áreas. Por primera vez, se escucharon representantes de las víctimas durante las negociaciones, los cuales pudieron presentar sus puntos de vista y sugerencias. Han ayudado a dar forma a los debates en La Habana, pero especialmente en Colombia (Rettberg 2013). En segundo lugar, además de poner fin a la lucha armada y la posibilidad de participación política, el acuerdo también contempla reformas en las zonas rurales de Colombia. Un punto central de esto es un fondo de tierras que tiene como objetivo habilitar y proteger la agricultura a pequeña escala en áreas especialmente designadas.

Estas reformas en áreas rurales están alimentando una parte significativa del rechazo de las élites regionales, que acusan al acuerdo de poner en riesgo la „propiedad privada“. La gama de reformas es limitada, sin embargo,

---

debido a que las zonas de pequeña escala aseguran perspectivas de supervivencia, a lo sumo a un pequeño grupo en el contexto de las FARC, pero no para la mayoría de los pobres rurales y los desplazados. Además, la indemnización pagada a las víctimas de desplazamiento forzoso desde 2011 es extremadamente lenta, y quienes defienden sus derechos continúan siendo amenazados y muchos asesinados. La violencia contra los defensores de los derechos humanos, los representantes y los líderes de los movimientos sociales está aumentando drásticamente en muchas regiones del país. A este respecto, existe el peligro de que estas iniciativas de reforma vuelvan a terminar violentamente.

## **Del poder de los rifles a la rutina diaria de la paz**

En resumen, las experiencias de Colombia con los diferentes mecanismos de terminación de guerra y transformación de conflictos pueden formularse de la siguiente manera:

### ***El espectro de instrumentos***

Los actores del conflicto colombiano han adquirido experiencia con todo el espectro de posibilidades para terminar la guerra. Si se mide el éxito de estos instrumentos en la desmovilización de los actores armados, hasta ahora los procesos muy limitados con varios grupos guerrilleros han tenido éxito. Para los paramilitares, esto solo es cierto parcialmente debido a su reorganización y presencia continuada. Los actores externos han desempeñado un papel menor aquí como anfitriones o garantes. Por el contrario, la ayuda militar de los Estados Unidos ha desempeñado un papel importante en el aumento de la violencia y el fortalecimiento de las fuerzas armadas colombianas. Los procesos fallidos han agravado la violencia porque fueron seguidos por un aumento, en parte por un cambio de las formas de la violencia. Por ejemplo, la descentralización política hizo más atractivo e importante el control militar de las comunidades locales para muchos actores violentos, ya que las transferencias de fondos y responsabilidades creó importantes incentivos al respecto. Además, las experiencias de fracaso influyen en el curso de acción de todos los actores. Tal como el asesinato de guerrilleros desmovilizados en la década de 1980 es una experiencia traumática para las FARC, para el gobierno es la experiencia en el Caguán con un alto el fuego antes de la finalización de las conversaciones. Las negociaciones fallidas aumentan la sospecha en todos los lados.

### ***El modelo de negociación***

En ningún momento Colombia logró llevar a todas las partes del conflicto a la mesa de negociaciones. Esto se debe en parte a la gran cantidad de actores y sus motivaciones muy diversas y contextos de emergencia. Mientras que la protección de la agricultura campesina es un tema central de las FARC, el ELN quiere cambiar el modelo de uso y control de los recursos naturales. Esto apunta al corazón del modelo económico de Colombia y no será negociable para el gobierno. Otros grupos, como el M-19 o el grupo indígena Quintín Lame principalmente quisieron adquirir reconocimiento político y ampliar las oportunidades de participación política. Al contrario, los viejos y los nuevos grupos paramilitares quieren mantener el statu quo, es decir, la preservación del poder de las élites tradicionales en el sector agrícola y promover sus propios intereses. Los distintos formatos de negociación también reflejan estas diferencias.

### ***El alcance del acuerdo***

Las reformas políticas pueden apoyar a la transformación constructiva y civil de conflictos sobre todo si van acompañados de un fortalecimiento de la sociedad civil y una mayor independencia del poder judicial. Sin embargo, tienen una idoneidad limitada para tratar las desigualdades sociales y económicas. En Colombia, la Constitución de 1991 ha reforzado y ampliado los márgenes de maniobra de la sociedad civil y de actores





no armados especialmente en las grandes ciudades. Sin embargo, en las áreas rurales, estas opciones para la transformación de conflictos civiles aún están restringidas y amenazadas por la violencia. Colombia sigue siendo uno de los países con las tasas de homicidio más altas, sobre todo contra defensores de los derechos humanos, sindicalistas, representantes y miembros de los movimientos sociales. Sin embargo, los principios consagrados en los derechos constitucionales deben ser protegidos por las fuerzas de seguridad del estado y el poder judicial. Ambos son instituciones centrales para aumentar la confianza en la posibilidad de la transformación de conflictos civiles. Pero no se trata del aumento de capacidades represivas sino de la reducción de la impunidad. Sólo cuando amplios sectores de la población pueden vivir y experimentar la paz en la vida cotidiana, el estrecho camino de la paz se puede aumentar y ampliar hacia una avenida principal de desarrollo inclusivo.

Tres experiencias de Colombia también son relevantes para otros contextos: Primero, los procesos de paz fallidos tienen un precio muy alto, ya que determinan la percepción de los grupos de interés sobre ellos y así proporcionan el marco para nuevas iniciativas. Por lo tanto, en lugar de grandes camadas son más prometedores los pequeños pasos en los diferentes niveles de éxito, ya que los daños en caso de fallo son limitantes. El reto entonces es conectar estos pequeños pasos bajo una perspectiva más amplia para que no se queden atascados. La desmovilización de los grupos armados sigue siendo un elemento importante solo bajo la condición de que no lleguen otros actores armados y se adentren en estos espacios.

En segundo lugar, los proyectos de reforma deben anticipar las consecuencias involuntarias para que no solo reubiquen la violencia. Aquí también se demuestra que los modelos de reforma que se basan en las experiencias de los países industrializados occidentales, tales como la celebración de elecciones o la reorganización territorial a través de la descentralización, en los contextos sociales de los países del Sur no son necesariamente fáciles y promotores de la paz. Reformas que sin duda ayudan a corto plazo para poner fin a la guerra –como mecanismos de poder compartido entre el gobierno en turno y la oposición armada– pueden producir nuevos conflictos y más violencia a largo plazo. Por lo tanto, es importante que estas reformas sean flexibles para que se puedan adaptar para futuros desafíos.

En tercer lugar, es importante transformar los conflictos centrales, aunque no necesariamente al instante mismo. Lo esencial es que se abran perspectivas sobre el cambio. Las reformas institucionales y un marco

---

legal que se aplique a todos los grupos sociales son cruciales para esto. Sin embargo, una mera delegación de reformas fundamentales al sistema político es inadecuada. La experiencia en numerosas sociedades post-conflicto demuestran que las reformas fundamentales relativas a la base económica y política de las élites influyentes y grupos armados deben llevarse a cabo lo más rápidamente posible, porque de lo contrario estos actores organizan su resistencia amplia. Los actores externos que apoyan el seguimiento y la implementación de los acuerdos de paz no deben retirarse rápidamente y tampoco deben dejarse engañar con declaraciones retóricas sino deben exigir hechos.

## BIBLIOGRAFIA

- Albertus, Michael, y Oliver Kaplan (2012). "Land Reform as a Counterinsurgency Policy: Evidence from Colombia". En: *Journal of Conflict Resolution*, 57, 2, 198–231.
- Anderson, Mary B. y Marshall Wallace (2013). *Opting out of War: Strategies to Prevent Violent Conflict.*, Boulder, Lynne Rienner Publisher. <https://www.riennner.com/uploads/509a8bdo54fec.pdf>
- Ansorg, Nadine y Sabine Kurtenbach (2017). *Institutional Reforms and Peacebuilding Change, Path-Dependency and Societal Divisions in Post-War Communities.* Studies in Conflict, Development and Peacebuilding, London: Routledge.
- Bouvier, Virginia M. (2009), *Colombia: Building Peace in a Time of War.*, Washington D. C. US Institute of Peace Press.
- Bouvier, Virginia M. (2014), *Colombia: La construcción de la paz en tiempos de guerra.* Bogotá. Editorial Universidad del Rosario.
- Cederman, Lars-Erik, Simon Hug, y Andreas Wenger (2008). "Democratization and War in Political Science". En: *Democratization*, 15, 3, 509–524.
- Corporación Nuevo Arco Iris (2011). "El declive de la Seguridad Democrática". En: *Arcanos*, 15.
- Diehl, Paul F. (2016). "Exploring Peace: Looking Beyond War and Negative Peace". En: *International Studies Quarterly*, 60, 1, 1–10.
- Faguet, Jean-Paul, Fabio Sánchez y Marta-Juanita Villaveces (2015). "Land Reform, Latifundia and Social Development at Local Level in Colombia, 1961-2010". [https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/dcede2015-06.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2015-06.pdf).
- González, Fernán E., Ingrid J. Bolívar y Teófilo Vázquez (2003). *Violencia Política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá. CINEP.
- González Posso, Camilo (2012). *Memorias para la Democracia y la Paz: Veinte años de la Constitución Política de Colombia.* Bogotá. Centro de Memoria, Paz, y Reconciliación. <http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2015/05/Memorias-para-la-democracia-y-la-paz.-Veinte-a%C3%B1os-de-la-constituci%C3%B3n-pol%C3%ADtica1.pdf>.
- Grajales, J. (2011). "The rifle and the title: paramilitary violence, land grab and land control in Colombia". En: *Journal of Peasant Studies*, 38, 4, 771–792.
- Haass, Felix, Sabine Kurtenbach, y Julia Strasheim (2016). "Fleeing the Peace? Determinant of Outward Migration after Civil War., 289" [https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp-289\\_migrationaftercivilwar.pdf](https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp-289_migrationaftercivilwar.pdf)
- Helfrich, Linda y Sabine Kurtenbach (2006). *Kolumbien - Wege aus der Gewalt: Zur Frage der Transformation lang anhaltender Konflikte*, Osnabrück: Deutsche Stiftung Friedensforschung DSF.
- Kurtenbach, Sabine (ed.) (2001). *Kolumbien Zwischen Gewalteskalation Und Friedenssuche: Möglichkeiten Und Grenzen Der Einflussnahme Externer Akteure*, Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Hamburg. Frankfurt: Vervuert.
- Kurtenbach, Sabine (2013). "Friedensprozesse in Kolumbien – Teilerfolge, Misserfolge und aktuelle Herausforderungen". En: *Friedensgutachten 2013. Neue Kriege, neue Rüstung, neue Rüstungsmärkte.* Münster: LIT Verlag. 208–219.
- Leal Buitrago, Francisco (1989). "El sistema político del clientelismo". En: *Análisis Político*, 8.

- 
- LeGrand, Catherine (1992). „Agrarian Antecedents of the Violence“. En: Charles Bergquist, Ricardo Peñaranda and Gonzalo Sánchez (eds.). *Violence in Colombia. The Contemporary Crisis in Historical Perspective*. Wilmington, Delaware. SR Books, 31–50.
- Luttwak, Edward N. (1999). “Give War a Chance”. En: *Foreign Affairs*, July/August 1999. <http://www.foreignaffairs.com/articles/55210/edward-n-luttwak/give-war-a-chance>.
- Mac Ginty, Roger (ed.) (2013). *Routledge Handbook of Peacebuilding*, London, New York: Routledge.
- Mitchell, C. R y Landon E Hancock (2012). *Local peacebuilding and national peace: interaction between grassroots and elite processes*. London, New York. Continuum.
- Nielson, Daniel L., y Matthew Soberg Shugart (1999). “Constitutional Change in Colombia. Policy Adjustment Through Institutional Reform”. En: *Comparative Political Studies*, 32, 3, 313–341.
- Paris, Roland (2004). *At War’s End: Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge University Press.
- PNUD (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá, Colombia: PNUD. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr\\_colombia\\_2011\\_es\\_low.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_colombia_2011_es_low.pdf).
- Reilly, Benjamin (2008). “Post-war elections: uncertain turning points of transition”. En: Anna K. Jarstad and Timothy D. Sisk (eds.). *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*. Cambridge. Cambridge University Press. 157–181.
- Rettberg, Angelika (2013), “Victims of the Colombian Armed Conflict: The Birth of a Political Actor”. En: Available at SSRN 2317270, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2317270](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2317270).
- Richani, Nazih (2002). *Systems of Violence: The Political Economy of War and Peace in Colombia*. Albany. New York. State University of New York Press.
- Romero, Mauricio (2003), *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá.
- Tate, Winifred (2009). “From Greed to Grievance: The Shifting Political Profile of the Colombian Paramilitaries”. En: Virginia M. Bouvier (ed.). *Colombia: Building Peace in a Time of War.*, Washington D. C. US Institute of Peace Press. 111–131.
- UNODC (2014). *Global Study on Homicide 2013*. Vienna.
- Uprimny, Rodrigo (2003). “The constitutional court and control of presidential extraordinary powers in Colombia” En: *Democratization*. 10, 4. 46–69.
- Wallensteen, Peter (2015). *Quality Peace. Peacebuilding, Victory, & World Order*. Oxford. New York. Oxford University Press.

---

# *SANTOS Y LA RE-PRIMARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA*

JORGE IVÁN GONZÁLEZ

PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL

Y DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

MIEMBRO DE LA ASAMBLEA DE SOCIOS

FORO NACIONAL POR COLOMBIA

CAPÍTULO REGIÓN CENTRAL

---

**L**a principal característica de la economía colombiana durante los ocho años de la administración Santos ha sido la *re-primarización*. Ello significa que se agudizó la dependencia de bienes primarios, especialmente del petróleo y de los minerales. Y en virtud de la *enfermedad holandesa*, este proceso llevó a un debilitamiento de la industria y de la agricultura. La estructura económica del país es más frágil hoy que en el 2010 y todavía persisten los males de la enfermedad holandesa.

## **Re-primarización de la estructura productiva**

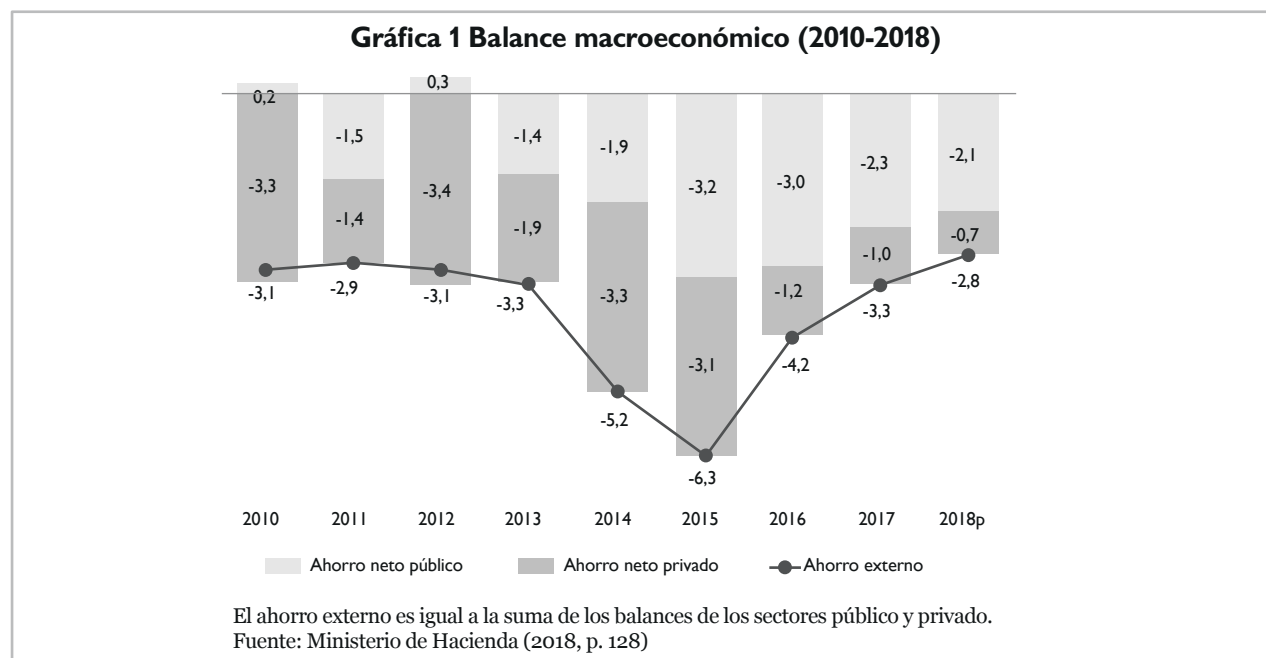
La estructura actual de las exportaciones está compuesta, principalmente, de bienes primarios, que en el 2016 representaron el 71,43% de las exportaciones. Estos bienes primarios se dividen en dos grupos. Por un lado, el petróleo y los minerales, que equivalen al 51,15% de las exportaciones; por el otro, el café, el banano, las flores y las maderas, que corresponden el 20,28% (Center for International Development, 2017). Esta matriz exportadora no es conveniente. La política económica de la administración Santos llevó a esta situación porque no supo aprovechar la bonanza de los primeros cuatro años (2010-2014). La bonanza no se sembró. La dependencia de estos bienes primarios se refleja en movimientos erráticos de los ingresos fiscales y del PIB. Estos cambios son exógenos y escapan al control de las autoridades nacionales. En virtud de la re-primarización, el país quedó sometido a los movimientos impredecibles de los precios internacionales.

Este diagnóstico no coincide con la visión excesivamente optimista que presenta el gobierno en el *Marco Fiscal de Mediano Plazo* (Ministerio de Hacienda, 2018). En lugar de mostrar que la economía se ha vuelto más frágil, el Ministerio de Hacienda considera que se ha fortalecido y que por ello ha logrado responder de manera adecuada a la crisis desatada por la caída de los precios del petróleo a mediados de 2014. En sus palabras:

“Después de varios años de auge petrolero, entre 2014 y 2018, Colombia resistió y se adaptó a la caída de los precios del petróleo, la cual trajo consigo una desaceleración en la tasa de crecimiento de la economía y una contracción en los ingresos del gobierno. Esta coyuntura puso a prueba el arreglo institucional macroeconómico y la capacidad de las autoridades para sortear circunstancias difíciles” (Ministerio de Hacienda, 2018, p. 1).



Este análisis supone que el manejo macro ha sido excelente, y que los problemas que se presentaron son exógenos. Gracias al buen manejo macro -continúa el Ministerio de Hacienda- el crecimiento de los últimos años ha sido relativamente bueno. Esta percepción es equivocada. Las dificultades actuales de la economía no se explican solamente por la caída de los precios del petróleo, sino porque el gobierno no tomó las medidas necesarias para sembrar la bonanza, y permitió que se presentaran los síntomas clásicos de la enfermedad holandesa: revaluación de la tasa de cambio, auge de las importaciones y debilitamiento del aparato industrial y agrícola.



La gráfica 1 resume el balance macroeconómico de los años correspondientes a las dos administraciones Santos. Durante el primer gobierno (2010-2014) se presentó la bonanza, mientras que el segundo (2014-2018) estuvo marcado por la caída de los precios del petróleo, y por una relativa recuperación, que se presentó el último año.

El balance macroeconómico ayuda a tener una visión comprehensiva de la dinámica de la economía y es un buen instrumento para evaluar las decisiones tomadas en los frentes fiscal y monetario.

El daño estructural se presentó durante el período de la bonanza. Entre 2010 y 2015 el déficit externo, o el balance en la cuenta corriente, se agudizó y pasó de -3,1% del PIB a -6,3%. Y se trata de un mal profundo porque durante estos años de bonanza la balanza en cuenta corriente tendría que haber sido superavitaria. Lo lógico habría sido que las exportaciones hubieran estado por encima de las importaciones. Ocurrió todo lo contrario. Los mayores precios del petróleo y de los minerales no fueron el soporte para dinamizar la industria y la agricultura, sino que la abundancia de dólares llevó a un notable crecimiento de las importaciones, que deterioraron la producción de origen nacional. La revaluación del peso estimuló todo tipo de importaciones, incluso de alimentos básicos. En tales circunstancias, para los productores nacionales era imposible competir con los bienes importados. Esta dinámica, que es típica de la enfermedad holandesa, consolidó la re-primarización de la estructura exportadora. Puesto que Santos I no logró aprovechar la bonanza, creó las condiciones propicias para que el ritmo de crecimiento se frenara durante Santos II. El déficit de la cuenta corriente se ha ido cerrando a partir del 2016 porque la devaluación del peso ha encarecido las importaciones, y no porque se hayan consolidado las exportaciones. Para fines del 2018 el Ministerio de Hacienda proyecta un déficit en la cuenta corriente de -2,8% del PIB.

Durante las dos administraciones Santos el país fue un importador neto. Estos resultados negativos de la cuenta corriente también se podrían interpretar como un fracaso de los acuerdos de libre comercio. Antes de la firma



de cada nuevo acuerdo se decía que el tratado serviría, sobre todo, para estimular las exportaciones. Los hechos desvirtúan estos imaginarios, y Colombia no se convirtió en un país exportador. La competitividad en el mercado internacional es muy baja, y por fuera de los bienes primarios, la dinámica exportadora no prosperó.

### **El déficit del sector público**

Tal y como se observa en el gráfico 1, el desbalance del sector público consolidado (ahorro neto público) era de -3,3% del PIB en el 2010 y podría ser de -2,1% en el 2018. El desequilibrio permanente en las finanzas públicas se ha traducido en un elevado endeudamiento. En el 2017 el saldo de la deuda del Gobierno Central Nacional fue de 47% del PIB. Y solamente por intereses, en el 2018 se pagarán \$28 billones.

El manejo fiscal ha tenido dos características que no han sido convenientes. Primero, se ha insistido en reducir el gasto. Y, segundo, los impuestos no han aumentado al ritmo que necesita la economía. La Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017) mostró que el gasto público en Colombia es relativamente bajo frente al de los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE). Mientras que en Colombia el gasto del Gobierno Central Nacional es de 18,9% del PIB, en el promedio de la OCDE está en 36%. El peso que tiene el gasto público en los países de la OCDE es el doble del de Colombia.

Durante las dos administraciones Santos no se entendió que la modernización del país implica un *mayor y mejor* gasto. Siempre se buscó reducir el déficit fiscal a través de recortes del gasto, y no tanto por la vía tributaria. Los reiterados cambios que se le hicieron a la estructura de los impuestos terminaron favoreciendo a los propietarios del capital y golpeando, sobre todo, a los grupos de ingresos medios.

El nivel de tributación en Colombia es muy bajo, apenas llega al 14% del PIB, y para aumentarlo con criterios de equidad es indispensable tocar a los ricos. Los impuestos a los dividendos apenas son simbólicos, y la riqueza no tributa. De acuerdo con el informe de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015), el 1% más rico posee el 20,5% de la riqueza nacional, y apenas tributa sobre el 11,7% de sus ingresos. El resto, el 88,3%, no está gravado. Mientras que los niveles de tributación sean tan bajos no habrá dinero para educación, ciencia y tecnología, vías, infraestructura, salud, seguridad social, paz consolidada, etc. En otras palabras, sin impuestos y sin mayor gasto no hay modernidad.

---

Además, sin impuestos tampoco hay equidad. El Gini de ingresos laborales ha disminuido porque la clase media ha hecho transferencias a las familias más pobres. El Gini pasó de 0,56 a 0,50 entre 2010 y 2017. Pero esta equidad es débil porque otros Gini relacionados con la riqueza continúan siendo muy altos. Por ejemplo, de acuerdo con el Censo Agropecuario (Dane 2016), el Gini de concentración del área rural es de 0,93. Adicionalmente, se ha agudizado la brecha entre regiones, y entre el campo y la ciudad.

En Colombia han fracasado las políticas redistributivas llevadas a cabo por la vía de la extinción de dominio. En las actuales circunstancias políticas, parecería que la única forma de reducir la concentración de la tierra es a través de impuestos. Las políticas de gasto, así sea redistributivo, son más lentas. Es necesario utilizar los impuestos con el triple propósito de incentivar la eficiencia, aumentar el recaudo y reducir la desigualdad.

El catastro es la base para la obtención de los recursos fiscales. Es muy positivo que en los acuerdos de La Habana se le haya dado relevancia a la modernización del catastro y a su articulación con el registro. Frente al tema de los impuestos hay dos dimensiones que deben ser contempladas. Una es la actualización de la información catastral. Y la otra es el cobro de acuerdo con la tarifa nominal. El catastro multipropósito toca la primera dimensión. De acuerdo con el Conpes 3870 (DNP 2016), “solo 12% de los municipios capturan valor a través de los instrumentos económicos de ordenamiento”. Y el peso que tienen estos recursos en la estructura de los ingresos es relativamente pequeño. Según las estimaciones que hace el DNP, solamente 92 municipios (el 8,35%) han recurrido a la valorización y apenas 40 (el 3,72%) han cobrado las participaciones en plusvalías. Cuando se toma el conjunto de municipios, en el 2015 la valorización equivalía al 0,13% de los ingresos corrientes, y la plusvalía al 0,02%.

La participación del Estado en la economía tiene que ser mayor. Esta conclusión es clarísima en los dos estudios más recientes sobre el sector agropecuario, el Informe de Desarrollo Humano, *Colombia Rural. Razones para la Esperanza* (Pnud 2011) y la Misión para la Transformación del Campo (2015). En ambos se muestra que en el campo se requiere una mayor presencia del Estado a través de bienes y servicios. Sin un gasto público creciente no es posible modernizar el sector rural, ni reducir la brecha con las ciudades. Este tipo de conclusión también es válido para otros sectores diferentes al agropecuario.

## **El déficit privado**

La cuenta del sector privado (empresas y familias) tuvo un superávit del 0,2% en el 2010 y en el 2018 se estima que terminará con un déficit de -0,7% del PIB. Los privados se endeudaron de manera considerable en el 2014 y 2015. Una parte fue en el exterior, gracias a que las tasas de interés eran considerablemente más bajas que en Colombia. Además, la enfermedad holandesa estuvo acompañada de una euforia por el consumo que también se financió con crédito. A partir del 2016 el desbalance privado ha ido disminuyendo, y este resultado es consistente con la pérdida de confianza de los consumidores (Ministerio de Hacienda, 2018, p. 58).

La excesiva confianza en la exportación de bienes primarios, y el aumento de las importaciones que siguió a la enfermedad holandesa llevó a descuidar el mercado interno, con impactos negativos en los sectores industrial y agropecuario. Para consolidar el mercado doméstico es fundamental continuar desarrollando la infraestructura. En algunos casos, como en la construcción de vías, se avanzó, pero los logros obtenidos todavía están lejos de las necesidades del país.

El mecanismo de alianza público-privada (APP) no ha dado los resultados esperados y los cierres financieros se han dificultado, pese a los apoyos ofrecidos por el gobierno a través del apalancamiento de la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN). Los \$5,8 billones de la venta de Isagén no se destinaron de manera directa a la modernización vial, como había dicho el gobierno, sino que han servido para capitalizar a la FDN, reduciendo

---

así el costo del crédito. Este apoyo del Estado a los privados, al asumir una parte importante de los riesgos de la inversión, ha facilitado el cierre financiero de los proyectos. En este contexto, no son claras las razones por las cuales el Estado vendió Isagén, que era un activo muy rentable, y terminó utilizando estos recursos para apalancar las inversiones privadas. Los grandes concesionarios de las vías terminaron siendo los más favorecidos con la venta de Isagén. En otros países, el Estado financia directamente las vías, y los usuarios no tienen que pagar peajes. En Colombia el gobierno decidió favorecer a los privados reduciéndoles el costo del crédito y, además, les permite cobrar peajes para responderles por su inversión. En el actual diseño de las Alianzas Público–Privadas (APP) los particulares no están asumiendo el riesgo que les correspondería.

En lugar de subsidiar a los grandes inversionistas, el Estado debería haber creado mecanismos más expeditos para favorecer el crédito a la pequeña producción, agropecuaria y urbana. El apoyo a estas empresas ayuda a consolidar el mercado doméstico. Los datos del Censo Nacional Agropecuario (Dane, 2014) muestran una clara predominancia de las fincas pequeñas. El 70,8% de los productores están vinculados a *unidades productoras agropecuarias* (UPAs) menores de 5 hectáreas, que ocupan el 3,1% del área censada. En las UPAs de más de 1.000 has. se ubican el 0,2% de los productores, y corresponden al 59,5% del área. En el extremo superior, hay 483 UPAs mayores de 10.000 ha. La gran mayoría de los productores están en fincas pequeñas, que requieren apoyo del Estado. Y uno de los soportes es el crédito, que tiene un impacto positivo en la productividad agropecuaria (Echavarría, Villamizar y Restrepo, 2018). No obstante sus beneficios, el acceso al crédito es muy limitado, ya que únicamente el 10,7% de las UPA lo solicitan (Dane, 2016). Además del crédito, el apoyo a la pequeña y mediana producción conlleva asistencia técnica y vías terciarias (Pnud 2011).

Durante las dos administraciones Santos no se impulsó el mercado interno porque se puso todo el énfasis en las exportaciones de petróleo y minerales. La consolidación del mercado interno es compatible con una apertura centrada en la productividad y la competitividad de la industria y de la agricultura locales. El fortalecimiento del mercado interno tiene varias ventajas: reducción de la volatilidad de los ciclos, autonomía de la política económica y mejoramiento del ingreso.

*Reducción de la volatilidad de los ciclos.* La dependencia de la exportación de bienes primarios agudizó la intensidad de los ciclos del PIB. La volatilidad de los precios se transmitió a la dinámica de la economía. El gobierno no entendió que a medida que el mercado interno se va consolidando, se reduce la incidencia perversa de los choques externos. Hay una estrecha relación entre la volatilidad financiera y del PIB. Y esta doble volatilidad se ha traducido en una creciente vulnerabilidad.

De hecho, no se ha aceptado que la consolidación del mercado interno favorece la *autonomía de la política económica*. Los movimientos de la tasa de cambio han estado muy marcados por los flujos de dólares que, a su vez, dependen del ritmo de las exportaciones. Si se hubiera desarrollado el mercado interno se habría reducido la incertidumbre ocasionada por los cambios de la economía mundial, dándole un margen de maniobra más amplio a la política económica interna.

Entre el 2010 y el 2017 la incidencia de la pobreza monetaria bajó de 37,2% a 26,9%, y la tasa de desempleo osciló alrededor del 10%. En 2017 fue de 9.4%. El *ingreso promedio mejoró* en Colombia, como en la mayoría de los países latinoamericanos. La tendencia a la baja de la pobreza se ha estancado, y el ritmo de disminución se está frenando. Es necesario tomar medidas, sobre todo en aspectos distributivos, que permitan continuar con la tendencia decreciente.

## **Conclusiones**

Durante Santos I (2010-2014) se vivió la bonanza. Desgraciadamente, el gobierno no creó los mecanismos necesarios para sembrarla y evitar la enfermedad holandesa. Las dificultades de la administración Santos II no



---

se explican solamente por fenómenos exógenos sino, sobre todo, por la debilidad estructural de una economía que se ha re-primarizado y que terminó dependiendo del vaivén de los precios internacionales del petróleo y de los minerales.

Se buscó cumplir la regla fiscal dándole prioridad a la reducción del gasto más que al aumento de los impuestos. Este sesgo a favor de un menor gasto ha obstaculizado la modernización del país, y ha llevado a suponer de manera errada que el nivel de impuestos es muy alto. La política fiscal no ha contribuido a reducir la desigualdad, ni ha creado los mecanismos necesarios para impulsar a la pequeña y la mediana empresa. El énfasis que se puso en el sector externo fracasó porque las importaciones crecieron más rápido que las exportaciones y porque el mercado interno no se ha consolidado.

En síntesis, la economía colombiana hoy es más frágil que en el 2010, cuando comenzó el gobierno Santos.

## BIBLIOGRAFIA

- Comision De Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). *Informe Final Presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*. Ministerio de Hacienda. Fedesarrollo. Bogotá.
- Comision del Gasto y la Inversión Pública. (2017). *Informe Final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública*. Comisión del Gasto y la Inversión Pública. Ministerio de Hacienda. Fedesarrollo. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane. (2016). *Tercer Censo Nacional Agropecuario. Hay Campo para Todos. La Mayor Operación Estadística del Campo Colombiano en los Ultimos 45 Años. Tomo 2. Resultados*. Dane. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeacion, DNP. (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.
- Echavarria, Juan, Villamizar Mauricio, Restrepo Sara. (2018) (editores). *Superando Barreras: El Impacto del Crédito en el Sector Agrario de Colombia*. BID, Banco de la República. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018*. Ministerio de Hacienda. Bogotá.
- Mision para la transformacion del campo colombiano. (2015). *El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y la Paz. Informe Detallado de la Misión para la Transformación del Campo*. Tomo 1. DNP. Bogotá
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Pnud. (2011). Colombia Rural. Razones para la Esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Pnud- Bogotá.

---

# *CONSOLIDACIÓN DE LA RE-CENTRALIZACIÓN FISCAL EN LA ERA DE SANTOS*

DARÍO I. RESTREPO BOTERO

PROFESOR, ESCUELA DE ECONOMÍA, UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA.

PRESIDENTE RED DE INICIATIVAS PARA LA GOBERNABILIDAD, LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO TERRITORIAL – RED RINDE

CAMILO A. PEÑA GALEANO

INVESTIGADOR DE TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, LA FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN, Y LA RED RINDE.

---

## **Introducción**

El proceso de descentralización colombiano, emprendido desde la década de los 80, pudo ufanarse en América Latina por su carácter integral. Una fuerte inflexión al Estado unitario y centralista se logró mediante una profunda reforma política (la elección de los mandatarios municipales y departamentales que había sido abolida desde 1886), una radical cesión de recursos fiscales hacia los territorios (la transferencia del 50% del IVA primero en 1986, trocada luego por el 46% de los Ingresos Corrientes de la Nación en el 2001) y un importante rediseño espacial de la arquitectura administrativa del Estado (con la construcción de instituciones, normas y burocracias locales para el manejo de la salud, la educación, el agua potable y el saneamiento básico fundamentalmente, así como aspectos de más de una quincena de políticas sociales).

El ímpetu reformador se agotó una década después y desde inicios del 2000, bajo el gobierno de Andrés Pastrana, se inició un fuerte proceso de recentralización de recursos (año 2001), de competencias y de pérdida del liderazgo político de los mandatarios territoriales sobre las reformas y políticas territoriales. El Caballo de Troya fue la urgencia fiscal que provocó la crisis económica de 1998, cuya solución justificó entonces el recorte a la participación de las transferencias como porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación, para lograr el equilibrio de las cuentas nacionales y disminuir el déficit fiscal nacional. Los dos gobiernos de Álvaro Uribe mantuvieron la tendencia del recorte fiscal, (especialmente en el año 2007), a pesar de la bonanza del ciclo expansivo de la economía y de los recursos fiscales, jalonado por la exportación de minerales e hidrocarburos

---

(2002 – 2013-14). Los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2014 / 2014-2018) no contrariaron la tendencia al apocamiento del peso económico y político de la descentralización, en un contexto de negociación política del fin de la confrontación armada con las FARC.

El proceso de descentralización, iniciado a finales de década de los años ochenta, es una gran apuesta por acercar el Estado al ciudadano, en especial a los habitantes de los territorios más apartados del país. Esto requiere la consolidación de férreas entidades territoriales que puedan resolver los problemas de sus habitantes sin la necesidad de acudir al Gobierno Central.

Hoy, a 32 años de iniciado el proceso, evidenciamos que la descentralización se ha quedado estancada y ha favorecido la concentración territorial de la producción, la inversión y la riqueza. Por un lado, tenemos grandes alcaldías y gobernaciones, con importantes ingresos tributarios y con propiedad en fuertes y eficientes empresas de servicios públicos, lo que les permite tener un gran brazo financiero para hacer las inversiones necesarias que apalanquen el desarrollo de sus territorios. Por otra parte, están las pequeñas entidades territoriales, que dependen en gran medida de las transferencias de la nación, pero que no tienen las capacidades suficientes para funcionar ni para invertir los recursos de forma adecuada. Asimismo, la principal fuente de recursos del proceso descentralizador, las transferencias del gobierno nacional, ha perdido cada vez más importancia dentro del Presupuesto General de la Nación y dentro de los ingresos de las Entidades Territoriales, lo que ha dado origen a un proceso centralizador.

En este documento, se analizará la evolución del proceso de descentralización durante el gobierno del presidente Santos, que inicia en el año 2010 y finaliza en el 2018. Durante ese periodo, el país enfrenta las consecuencias del fin del ciclo expansionista de la economía, fruto de la caída de los precios internacionales de los productos básicos. Asimismo, se firma el acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC y el país inicia su implementación. Aunque a descentralización nunca fue un punto central en la agenda nacional durante el Gobierno Santos, la gestión de los gobiernos subnacionales es esencial a la hora de explicar los resultados, positivos y negativos, de su gestión. Por esta razón, a continuación, se analizará la evolución de la descentralización, haciendo énfasis en la descentralización fiscal.

## **Balance de la Descentralización Fiscal**

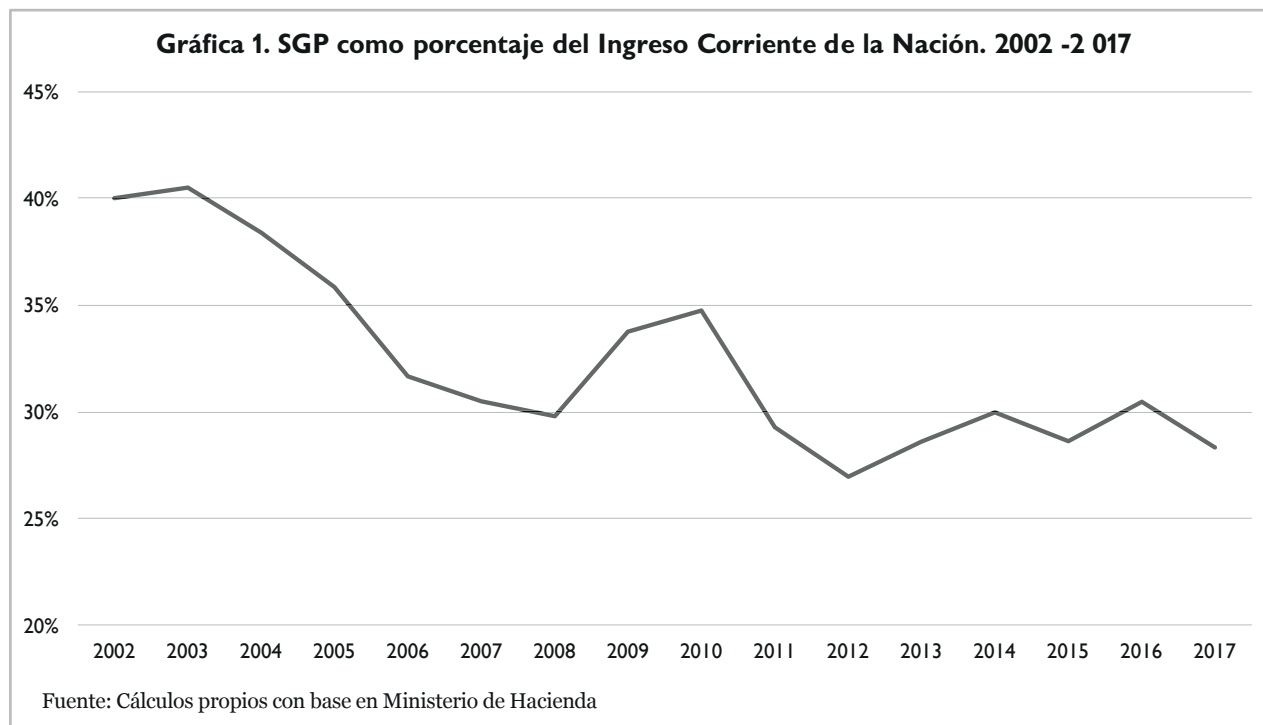
La descentralización cuenta con cuatro fuentes de financiación:

- Las transferencias provenientes del Gobierno Nacional, que incluyen como componen e principal el Sistema General de Participaciones – SGP, destinado a financiar sectores de política social como educación, salud y agua y saneamiento básico.
- El Sistema General de Regalías -SGR, que distribuye a nivel nacional las regalías generadas por el sector minero energético. Estos recursos no tienen una asignación específica, pueden ser utilizados en inversión social o productiva, pero su utilización debe ser aprobada por un órgano Colegiado de Administración y Decisión -OCAD- que cuenta con la participación del gobierno nacional, los gobernadores y los alcaldes.
- Los recursos propios que recaudan las entidades territoriales a través de impuestos y de ingresos no tributarios (tasas y tarifas).
- Otros ingresos, conformados principalmente por las transferencias que reciben de las entidades adscritas. Estos recursos se concentran en pocas entidades territoriales que cuentan con grandes empresas de servicios públicos, como en las ciudades de Bogotá y Medellín.

A continuación, se revisará la evolución de las primeras dos fuentes del proceso descentralizador durante el periodo 2010-2018.

### ***El SGP: menos porcentaje de recursos y centralización del gasto social***

Durante los últimos años, el SGP ha seguido perdiendo peso en los ingresos corrientes de la nación y en el PIB (véase gráfica 1). Tan sólo en la administración Santos, el SGP perdió 7 puntos de su participación en los ingresos corrientes de la nación (del 35% al 28%). Ahora bien, esta caída se debe al Acto Legislativo 01 del 2001 (Pastrana) y al Acto Legislativo 04 del 2007 (Uribe), que pusieron fin a la posibilidad de que la Nación compartiera un monto fijo de sus ingresos con las entidades territoriales, con el objetivo de financiar la política social del país.

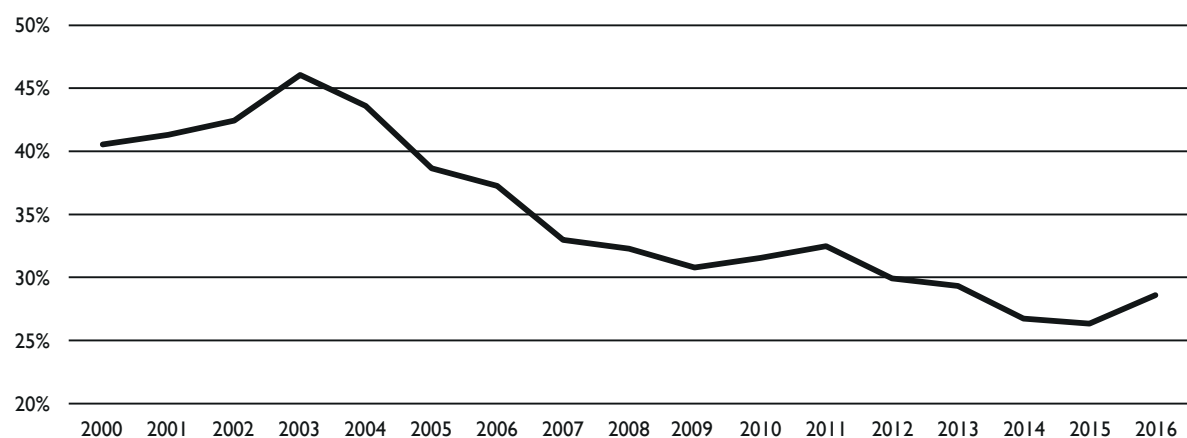


Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en el año 2016 terminó la vigencia de una disposición transitoria del acto legislativo 04 de 2007 que establecía un crecimiento fijo para los recursos del SGP, por lo que, durante los años 2008 a 2016, estos recursos crecieron año a año, pero sin tener en cuenta el crecimiento de los Ingresos Corrientes de la Nación. Una vez finalizada dicha disposición transitoria, los recursos del SGP crecerán con el promedio móvil a cuatro años del crecimiento de los Ingresos Corrientes de la Nación, por lo que se espera que, para los próximos años, el SGP incremente su participación dentro de tales Ingresos y del PIB (Villar & Salazar, 2016).

Ahora bien, se debe destacar que el dinero destinado al gasto social en el presupuesto general de la nación no ha disminuido y, por el contrario, ha aumentado en porcentaje del PIB (véase gráfica 3). Lo que si se ha visto reducido es el SGP como porcentaje del gasto social del presupuesto general de la nación (véase gráfica 2), lo que quiere decir, que en los últimos años se ha re-centralizado la inversión en gasto social, pasando de un modelo de política social descentralizada, con fuerte intervención de las entidades territoriales, a un modelo en el cual las decisiones de asignación de recursos se toman en el nivel nacional y la intervención se hace a través de grandes programas de cobertura nacional: Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, son sólo algunos ejemplos de estos programas. Por otra parte, los mandatarios territoriales encuentran cada vez más restricciones a la hora de disponer de los recursos del SGP, pues estos son requeridos para la financiación de las políticas sociales dirigidas desde el nivel nacional. Tal es el caso de los recursos del SGP en salud, que financian principalmente los subsidios a la demanda, es decir, el régimen subsidiado en salud, lo que impide a cualquier mandatario territorial optar por algún otro modelo para proveer el sistema de salud a la población pobre en su territorio.

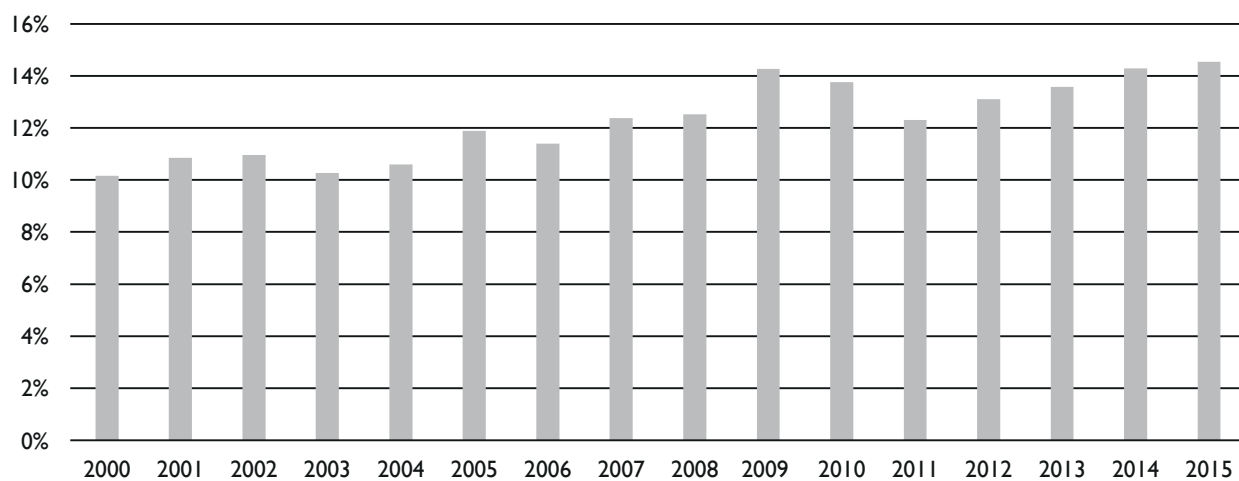


**Gráfica 2. SGP como porcentaje del Gasto Social del PGN 2000 - 2016**



Fuente: Cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda

**Gráfica 3. Gasto Social del PGN en porcentaje del PIB 2000 - 2015**



Fuente: Cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda

Así, en lo que se refiere a las transferencias del gobierno nacional a las entidades territoriales, en los últimos años se ha presenciado un proceso de recentralización tanto en el monto de los recursos, como en las decisiones sobre el esquema de la prestación de servicios sociales que se financian.

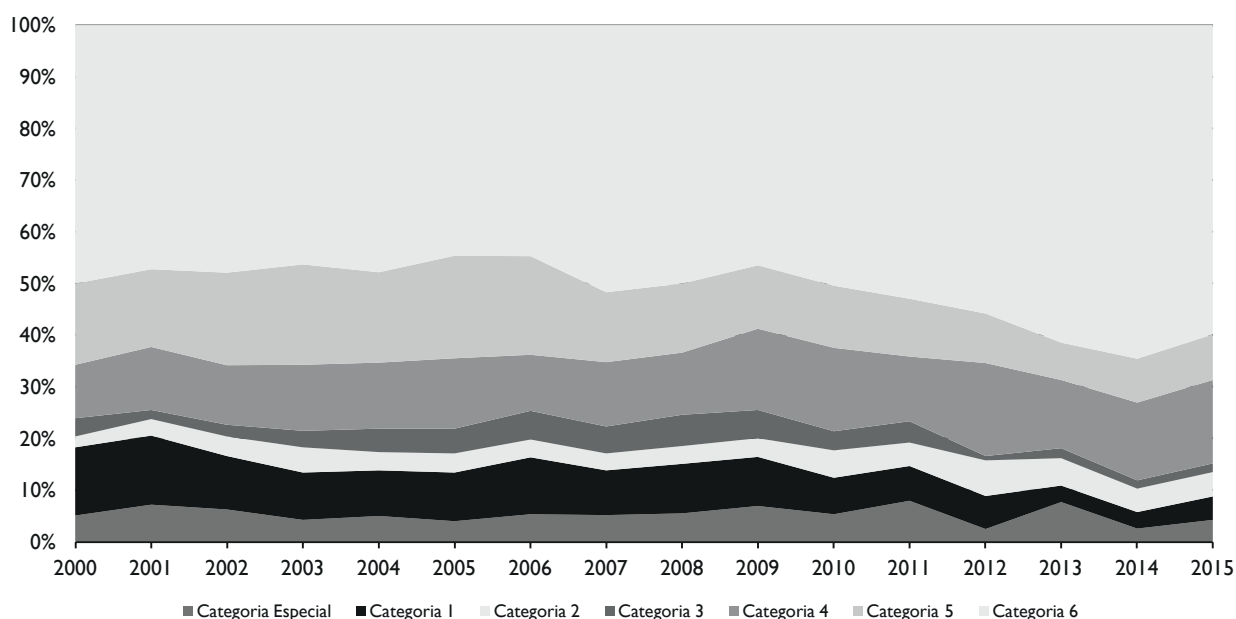
### ***El SGR: más distribución territorial de recursos, pero inequitativamente repartidos***

La segunda fuente de financiación de la descentralización es el Sistema General de Regalías –SGR, creado por medio del Acto Legislativo 05 de 2011 y que recoge los recursos que paga el sector minero energético por concepto de regalías. Antes de la reforma, los recursos estaban demasiado concentrados, al tal punto que siete

departamentos, que albergan el 17% de la población, recibieron el 80% de estos recursos durante el periodo 1995 – 2010 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013).

La creación del SGR ha permitido la desconcentración de los recursos, que hoy en día llegan a todos los municipios del país y son distribuidos de manera más equitativa (Bonet & Urrego, 2014; Hernández Gamarra & Herrera Araújo, 2015). Esto ha permitido que los municipios de categorías 4, 5 y 6, con menores capacidades institucionales, aumenten su participación en el manejo de los recursos de regalías (véase gráfica 4), lo que les ha permitido aumentar la inversión social y productiva en sus territorios.

**Gráfica 4. Regalías por Categoría de Municipio 2000 - 2015**

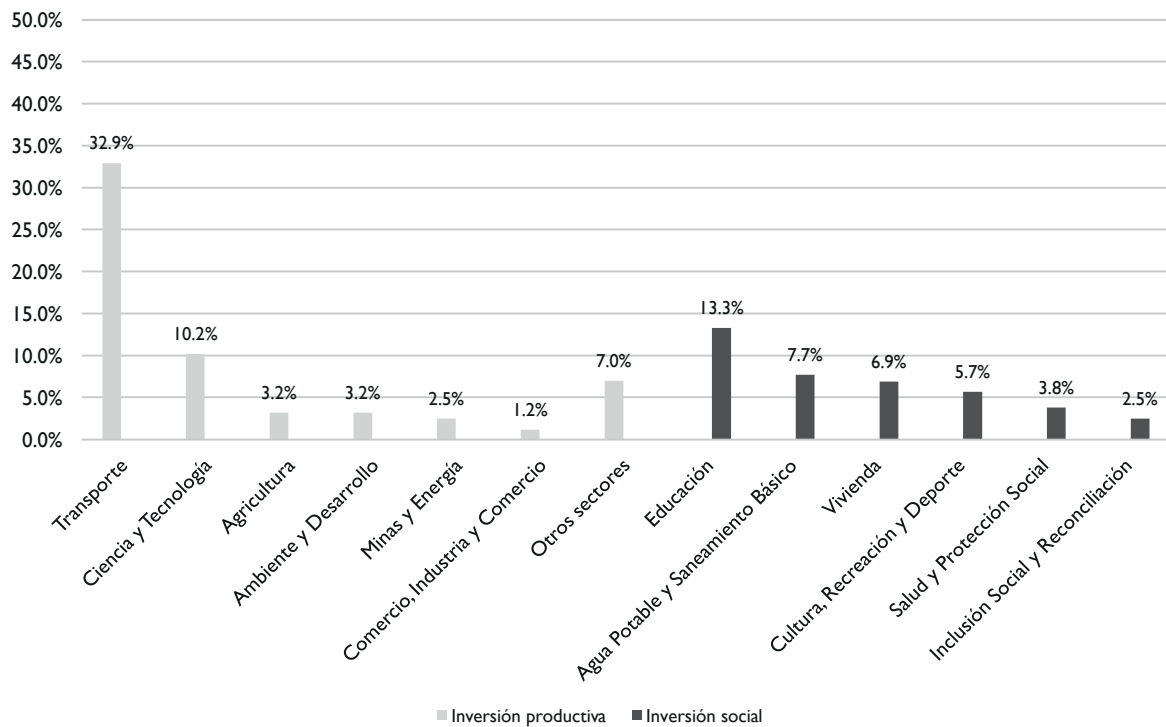


Fuente: Cálculos propios con base en DNP.

Nota: Los cálculos se basan en las operaciones efectivas de caja de los municipios; por tanto, hacen referencia los recursos manejados por la entidad territorial y no a los formalmente asignados en el presupuesto del SGR.

Adicionalmente, se debe destacar que el SGR ha dotado a las gobernaciones de un importante músculo financiero, para mejorar la inversión social y económica de sus territorios. Así mismo, la creación, dentro del SGR, del Fondo de Ahorro y Estabilización debería permitirle al gobierno nacional adelantar una política económica anti-cíclica; es decir, extraer recursos del SGR cuando estos son muy abundantes, para inyectarlos en la economía cuando descienden debido, por ejemplo, a una baja de los precios internacionales de la minería y los hidrocarburos. Como se muestra en la Gráfica 5, los recursos del SGR se han destinado principalmente a la inversión en desarrollo productivo, que concentra el 60.2% de los recursos aprobados, dentro de los cuales los sectores de Transporte y Ciencia y Tecnología han sido los más beneficiados en este tipo de inversiones. Por otra parte, la inversión social representa el 39.8% del total, la cual es destinada principalmente a educación, agua potable y saneamiento básico, y vivienda.

**Gráfica 5. Distribución de los recursos aprobados en el SGR 2012-2016**



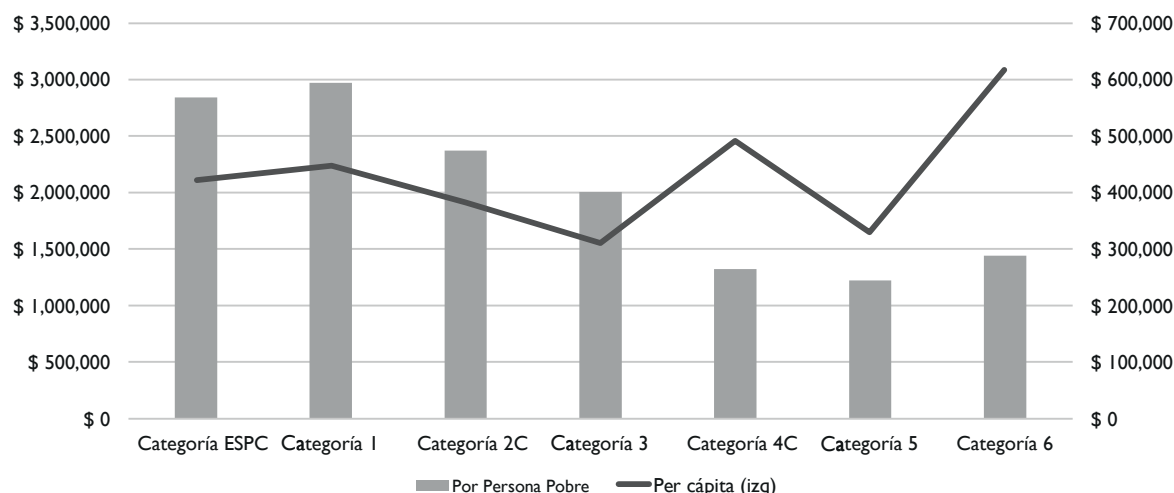
Fuente: Contraloría General de la República (2016)

De forma tal que la creación del SGR, que re-distribuye los recursos de regalías de forma equitativa en todo el país, es la reforma más importante en términos de descentralización de recursos durante el gobierno del presidente Santos. Por supuesto, el SGR tiene problemas importantes: el más debatido ha sido la creación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD, que tienen representación de los alcaldes, los gobernadores y del gobierno nacional y que aprueban los proyectos de inversión. Estos órganos han prolongado el proceso de aprobación de los proyectos, pero no necesariamente han mejorado la asignación de los recursos, puesto que aún se presenta atomización de estos últimos en proyectos muy pequeños y de bajo impacto, e inversiones con baja utilidad, así como elefantes blancos (Bonet & Urrego, 2014; Contraloría General de la República, 2016).

También es crítica en el Sistema General de Regalías una distribución de recursos poco equitativa territorialmente, en la medida en que le da relativamente mayor cantidad de recursos a aquellas entidades territoriales con mayores capacidades de generación de ingresos propios (Zapata, 2016; Zapata & Concha, 2016).

Como se muestra la gráfica 6, la distribución per cápita de los recursos por categorías parece no tener criterios de equidad, pues a excepción de la categoría 6, las demás reciben casi el mismo monto de recursos por población. Sin embargo, cuando se hace la comparación por pobre, se encuentra que los recursos que reciben las categorías más débiles institucionalmente son mucho menores a los que reciben las demás categorías. Teniendo en cuenta que los recursos del SGP están destinados a la reducción de los niveles de pobreza, se concluye que la distribución de esta fuente de recursos no contribuye a cerrar las brechas socio-territoriales entre las zonas más apartadas del país y las grandes ciudades.

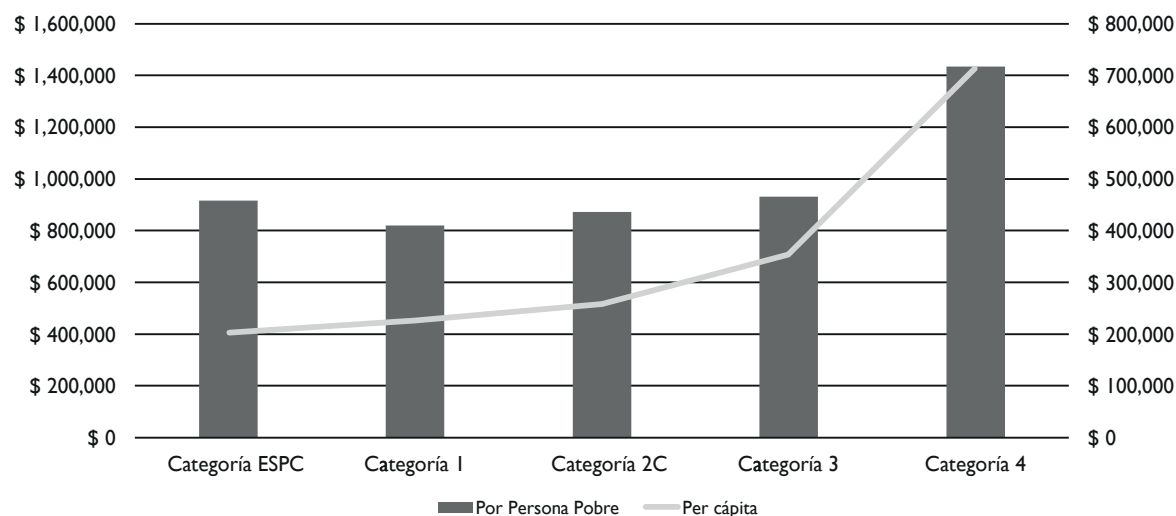
**Gráfica 6. Distribución del SGP según categoría de municipios. 2015**



Fuente: Cálculos propios con base en DANE y DNP

Ahora bien, cuando se revisa la distribución por categorías de departamentos, se encuentra que los de menor categoría reciben más recursos per cápita y por pobre, lo que indica que la distribución en los departamentos es mucho más equitativa que en los municipios, lo que conduce a la necesidad de revisar los criterios de distribución de los recursos del SGP para los municipios.

**Gráfica 7. Distribución del SGP según categoría de Departamento. 2015**



Fuente: Cálculos propios con base en DANE y DNP

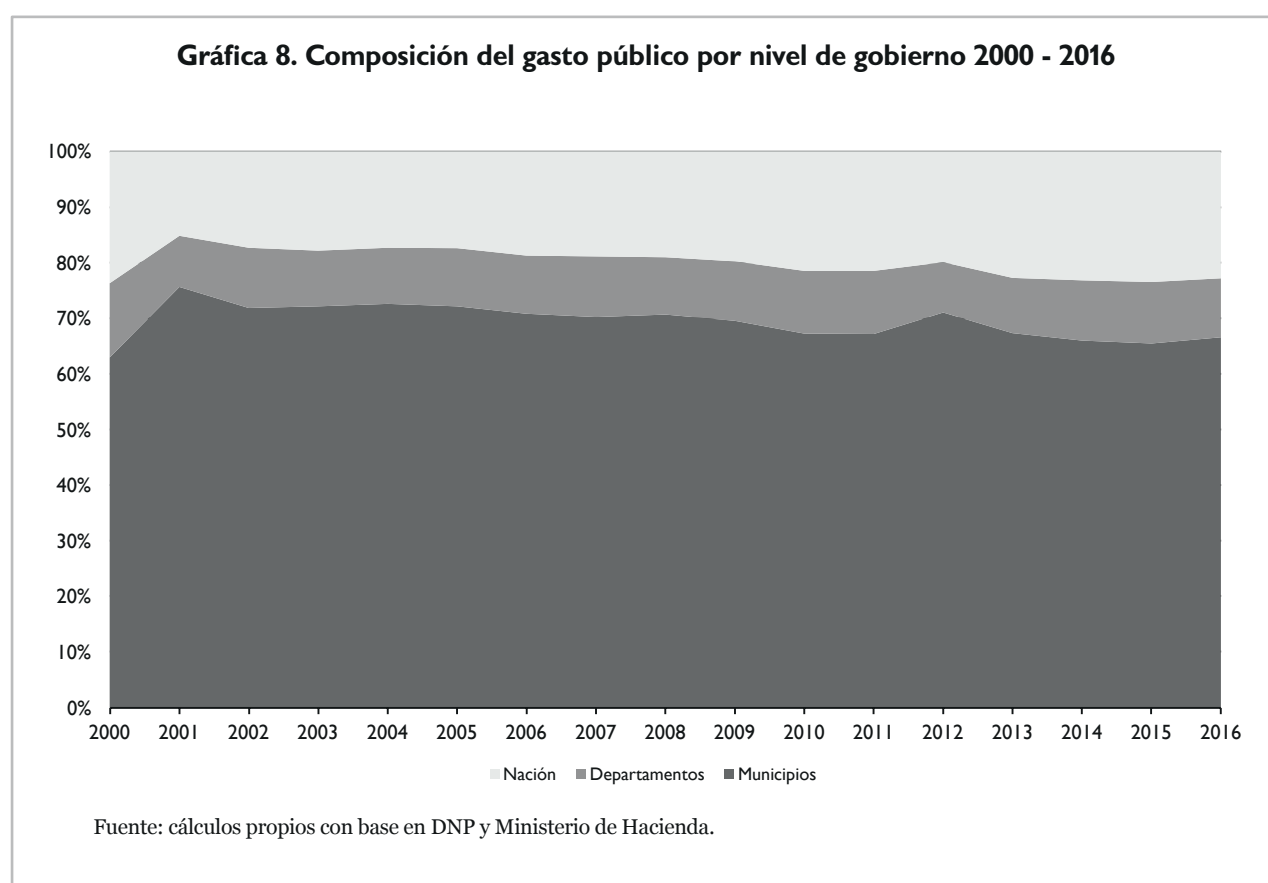
### ***Las entidades territoriales ricas ganan autonomía, las otras mantienen su dependencia de la nación***

Por otra parte, es importante destacar que el mayor flujo de recursos recibidos por las entidades territoriales por concepto de regalías y transferencias (en términos reales) no ha generado pereza fiscal, pues las entidades territoriales



han aumentados su recaudo de recursos propios (Bonet-morón, Pérez-Valbuena, & Montero-Mestre, 2018; Bonet-Morón, Pérez-Valbuena, & Ricciulli-Marin, 2017; Zapata, 2016). Sin embargo, subsiste la concentración en las capacidades de recabar recursos propios; en la medida en que, por una parte, los municipios y departamentos requieren de una mayor actividad económica y formal en sus territorios para poder cobrar los tributos, y, por otra, los municipios tienen que hacer grandes esfuerzos financieros y políticos para actualizar sus catastros, lo que complica la situación de los municipios con menores recursos y que están más alejados de los centros económicos.

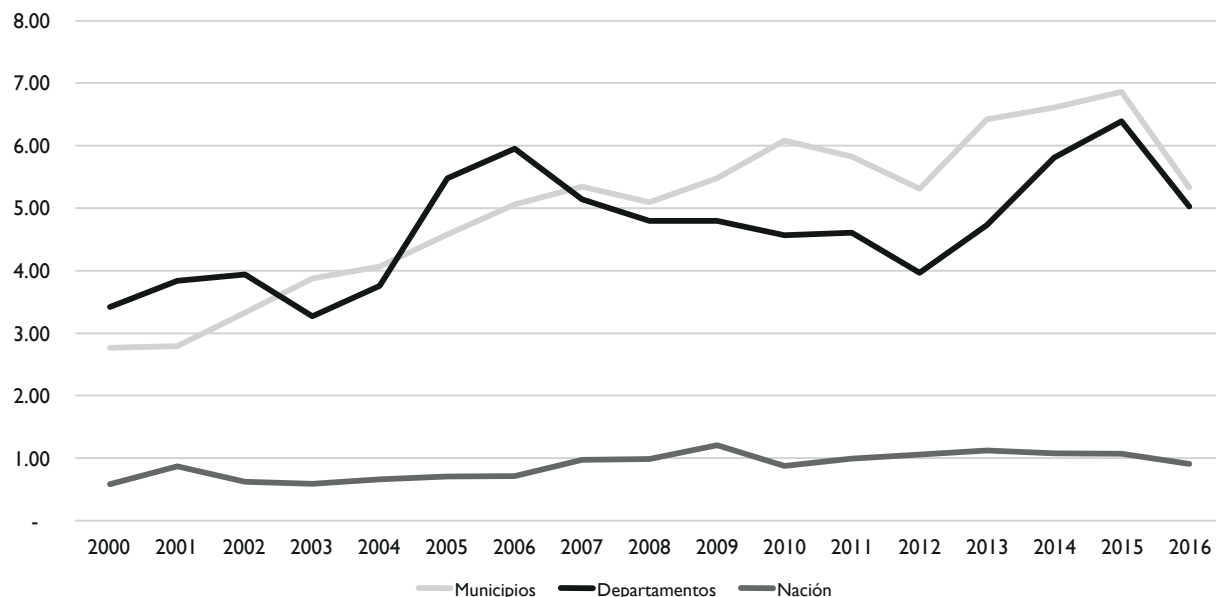
Por otra parte, la mayor centralidad en los recursos de transferencias no ha implicado una mayor concentración del gasto por niveles de gobierno, pues, como se puede apreciar la gráfica 8, la composición del gasto se ha mantenido relativamente constante en los últimos años, lo que implica, que las entidades territoriales han acudido a los ingresos propios para contrarrestar la reducción relativa de los recursos del SGP.



### ***Más recursos para inversión en los territorios que en la nación***

Una característica esencial del gasto de las entidades territoriales es el bajo gasto de funcionamiento en comparación con el gasto de inversión, ya que, como se muestra en la Gráfica 9, la relación entre los dos tipos de gasto en el nivel territorial ha aumentado de 3 a 1 a inicios de la década, hasta alcanzar el impresionante nivel de 6 a 1 para departamentos y 7 a 1 para municipios en el 2015; la disminución en el 2016 se debe al cambio de gobiernos territoriales. Mientras tanto, la relación en el nivel nacional se ha mantenido relativamente constante, por cada peso de inversión, se gasta un peso en funcionamiento, descontando las transferencias.

**Gráfica 9. Relación Gasto de inversión y gastos de funcionamiento 2000 - 2016**



Fuente: cálculos propios con base en DNP y Ministerio de Hacienda.

Este desbalance tiene dos explicaciones: por una parte, los límites al gasto de funcionamiento que impone la Ley 617 del 2000 a las entidades territoriales y, por la otra, el descuido que implica el mayor gasto en funcionamiento, en contravía de la mayor inversión. Esta situación ha desembocado en el rompimiento de la delgada línea que separa el gasto de funcionamiento del de inversión, de forma tal, que muchos de los gastos que se presentan como inversión, realmente son de funcionamiento.

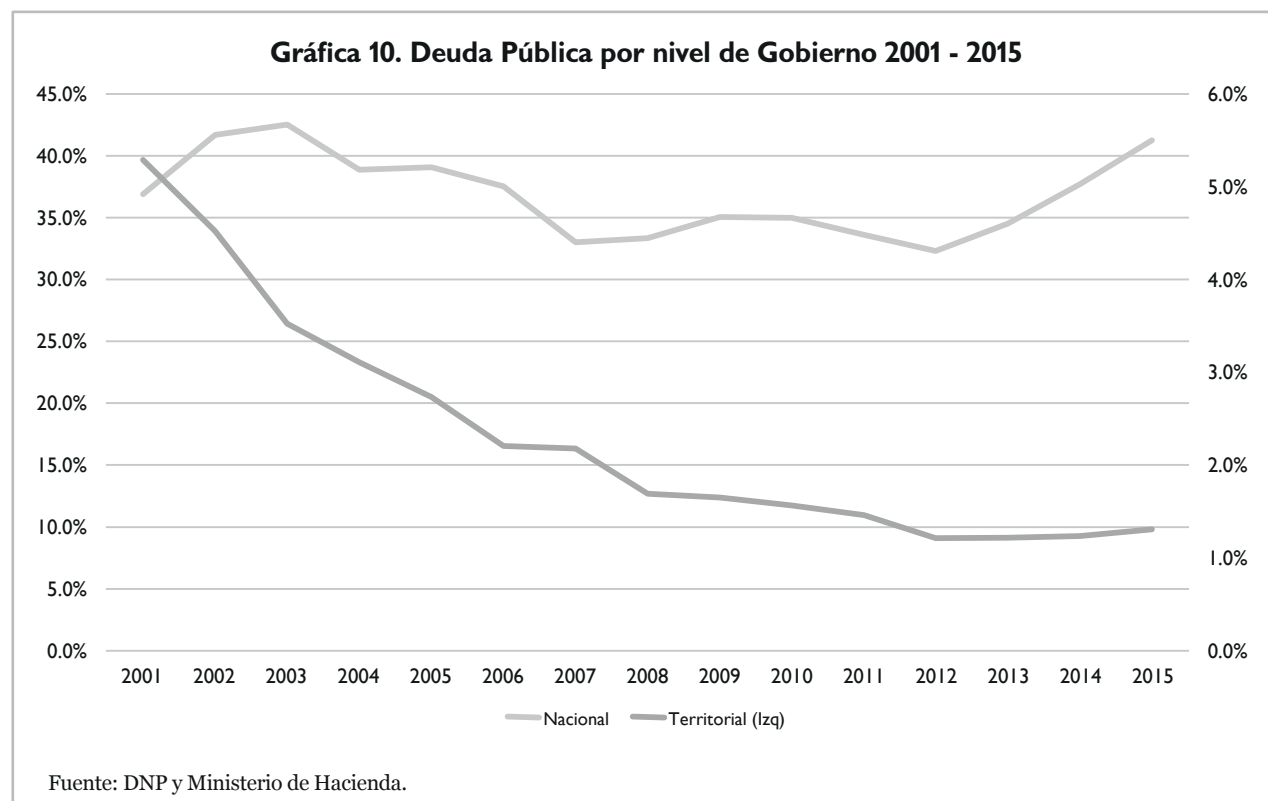
Lo anterior no quiere decir necesariamente que las entidades territoriales sean más eficientes en el manejo de sus recursos; por el contrario, quiere decir que estas entidades no tienen la capacidad para cumplir sus funciones de la forma apropiada, pues no tienen el dinero para gestionar de forma apropiada sus gastos en inversión. Se debe resaltar que la institucionalidad en términos de eficiencia y transparencia requiere la cantidad adecuada de recursos de funcionamiento que infortunadamente no tienen las entidades territoriales, en especial los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 y los departamentos de categorías 3 y 4.

La amplia relación de los gastos de inversión sobre los gastos de funcionamiento tiene grandes repercusiones sobre el modelo de descentralización que se ha venido adoptando en la práctica, pues, por una parte, se recorta la autonomía fiscal y administrativa de las entidades territoriales al imponer un número creciente de competencias, reducir las transferencias y la capacidad de decisión en la inversión; y, por la otra, se instrumentaliza a las entidades territoriales como vehículos de inversión, pues se realiza un mayor gasto a través de éstas, pero sin que tengan la posibilidad de tener injerencia alguna sobre el destino y modelos de gestión de los recursos. Este modelo descentralizador, se consolidó durante la presidencia de Santos.

### ***Los gobiernos locales se endeudan menos que la nación***

Para terminar, la gráfica 10 muestra la evolución de la deuda pública por niveles de gobierno. Como se puede apreciar, mientras que el gobierno nacional reduce sus niveles de endeudamiento, las entidades territoriales reducen considerablemente sus niveles de deuda, lo que debe a las restricciones que tienen estas entidades para acceder a esta fuente de financiamiento. Así, el financiamiento vía deuda se concentra en el nivel nacional, lo

que da cuenta de la recentralización del endeudamiento público. Esto se debe en gran medida a las graves crisis financieras que experimentaron múltiples gobernaciones y alcaldías a inicios de la década de los 2000 y que obligaron a ejercer un mayor control fiscal sobre estas entidades; sin embargo, cabe preguntarse si ya es hora de flexibilizar dicho control.



## Conclusiones

El proceso descentralizador colombiano ha tomado una característica muy particular. Por una parte, se han re-centralizado los recursos y las decisiones de inversión, mientras se ha mantenido la exigencia de la descentralización del gasto. De esta manera, crece la presión sobre los mandatarios locales para que incrementen sus recursos propios y suplir así los porcentajes que ya no descentraliza la nación. Por otra parte, han aumentado las competencias de las entidades territoriales, mientras se han limitado sus capacidades para gestionar adecuadamente el gasto y se ha restringido su acceso al financiamiento vía deuda. Esta combinación de tendencias ha conducido en conjunto, al menos desde el gobierno de Pastrana, a convertir a las entidades territoriales en las operadoras de las decisiones tomadas en el nivel nacional, recortando la autonomía territorial y re-concentrando recursos, decisiones, liderazgo y poder en el nivel central del Estado, en particular en el poder ejecutivo y la presidencia de la república.

Durante el gobierno de Santos, comprendido entre 2010 y 2018, el modelo de descentralización no avanzó y por el contrario profundizó esta lógica de servidumbre territorial. Sin embargo, hay que destacar importantes avances como el Sistema General de Regalías, que ha dotado de un importante musculo financiero a las gobernaciones y que ha desconcentrado la inversión. También deben ser destacadas algunas reformas relevantes para el proceso descentralizador que fueron pactadas en el proceso de paz con la insurgencia de las FARC y no fueron materializadas en el gobierno de Santos. La primera es la creación de las circunscripciones especiales para la paz, que podrían dar representación a 16 territorios caracterizados por una gran concentración de pobreza,

---

precariedad institucional, violencia y economías ilícitas. La segunda es la creación del catastro multipropósito, que puede dotar de importantes recursos a todas las alcaldías del país, al acelerar el proceso de actualización catastral. Y, en tercer lugar, la formulación de los Planes de Desarrollo con Enfoque territorial –PDET, de incipiente comienzo en el último año del gobierno de Santos.

La lentitud y falta de voluntad política del gobierno y de las mayorías de la “Unidad Nacional” en el congreso durante la era de Santos impidieron la implementación de los acuerdos de paz a la velocidad y en la forma que se pactó en la Habana. La presidencia de Duque y su “nueva mayoría”, conformada en buena proporción por la mayoría parlamentaria de Santos, anuncian reformas substanciales a los acuerdos. En el cuatrienio que apenas comienza necesariamente se afectarán todos los componentes políticos, institucionales y económicos de la llamada “construcción territorial de la paz”.

## BIBLIOGRAFIA

- Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., & Montero-Mestre, J. L. (2018). “Las finanzas públicas territoriales en Colombia : dos décadas de cambios”. En: *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*. Núm. 267. Bogotá.
- Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., & Ricciulli-Marin, D. (2017). “Hay pereza fiscal territorial en Colombia?”. En: *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*, 261, 1–54. Consultado en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collection/p17054coll18/id/392>.
- Bonet-Morón, J., & Urrego, J. (2014). “El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?”. En: *Documentos de trabajo sobre economía regional* (Vol. 198). Consultado en: [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser\\_198.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_198.pdf)
- Contraloría General de la República. (2016). *Resultados del Sistema General de Regalías a diciembre de 2016*. Bogotá.
- Hernández Gamarra, A., & Herrera Araújo, F. (2015). *Evaluación del Sistema General de Regalías*. Bogotá: PNUD.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2013). *Colombia: Reforma al Sistema General de Regalías*. Consultado en: [http://regaliasbogota.sdp.gov.co:8080/regalias/sites/default/files/biblioteca/ReformaSGR\\_MHCP.pdf](http://regaliasbogota.sdp.gov.co:8080/regalias/sites/default/files/biblioteca/ReformaSGR_MHCP.pdf)
- Villar, L., & Salazar, N. (2016). “Nuevamente a pensar en la Descentralización y en las Transferencias Territoriales”. En: *Economía Colombiana*, (347).
- Zapata, J. G. (2016). “Finanzas municipales en Colombia: buen desempeño pero se mantienen las desigualdades”. En: *Economía Colombiana*, (347), 31–40.
- Zapata, J. G., & Concha, T. (2016). “Una reflexión para mejorar la eficiencia en la asignación de las transferencias intergubernamentales en Colombia”. En: *Sistemas de transferencias subnacionales : lecciones para una reforma*. 129–160. Bogotá: Banco de la República.



# *Mobilización y protesta social*

---

# *MOVILIZACIÓN SOCIAL Y PROTESTA: ACCIÓN COLECTIVA PARA LA INCIDENCIA<sup>1</sup>*

MARÍA TERESA MUÑOZ LOSADA

SOCIÓLOGA, MAGÍSTER EN SOCIOLOGÍA

ASISTENTE DE PRESIDENCIA

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

---

**L**a movilización social y la protesta pacífica contribuyen al perfeccionamiento de la democracia. Tal como ha ocurrido a lo largo de la historia de Occidente, donde las transformaciones sociales han sido, en buena parte, fruto de movilizaciones y protestas de sectores excluidos y vulnerados, en la actualidad es válido afirmar que entre mayores sean las garantías y mejores las condiciones para el ejercicio del derecho a la movilización social y a la protesta pacífica, más robusta y firme será la organización democrática de un Estado. Se trata de garantizar la expresión pública de sectores marginados, minoritarios o de oposición política, con el propósito de que ellos puedan alcanzar y ampliar la realización de derechos individuales, sociales y políticos, ante la ausencia o la ineficacia de otros medios para lograrlo. Y desde el caso colombiano, esto no es nada diferente a que el Estado cumpla con el fin esencial que la Constitución Política le asigna: “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, y “facilitar la participación de todos en las decisiones que los (sic) afectan”; y “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (C.P. Art 2).

Las movilizaciones y protestas son modalidades legítimas de acción colectiva, reconocidas expresamente en la Constitución en el artículo 37<sup>2</sup> y en el ordenamiento legal colombiano, –como reunión y como manifestación pública– a través de las cuales la ciudadanía expresa sus deseos, frustraciones y reclamos frente a los asuntos públicos ya sea porque no tienen acceso al poder político, a los agentes públicos y privados que toman decisiones sobre asuntos que afecta sus vidas, ni medios a través de los cuales hacerse oír. Además, su ejercicio efectivo se funda en el respeto y el reconocimiento de garantías y libertades tales como el derecho de asociación (art. 38), la libertad de expresión (art. 20) y la libertad de conciencia (art. 18), la libertad de expresión (art. 20), el derecho de asociación (art. 38) y la participación en los asuntos públicos (art. 40).

En los años recientes, la protesta social en Colombia se ha consolidado como el medio por excelencia para expresar el descontento social. El número de movilizaciones y protestas se ha incrementado como reflejo de dinámicas

---

<sup>1</sup> Este texto recoge documentos, reflexiones y propuestas elaboradas en el marco del proyecto sobre el derecho a la protesta, desarrollado por Foro Nacional por Colombia, con el auspicio del International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), en los primeros meses de 2018. Es necesario resaltar aquí el valioso aporte de las personas, organizaciones y entidades que participaron en las mesas de trabajo en las ciudades donde se desarrolló el proyecto (Bogotá, Barranquilla, Cali, Cúcuta, Medellín y Villavicencio), así como de las secretarías técnicas de cada mesa que tuvieron a su cargo hacer un balance de las movilizaciones desarrolladas en los últimos tres años, facilitar el análisis territorial, animar la discusión y sistematizar las propuestas que surgieron del proceso.

<sup>2</sup> “Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho” (C.P. Artículo 37).

---

sociales y políticas complejas, frente a las cuales la respuesta del Estado privilegia, en la generalidad de los casos, el orden público por sobre los reclamos y demandas de quienes protestan. De acuerdo con la Base de Datos de Luchas Sociales del Cinep, entre 1975 y 2014, se registraron 21.511 movilizaciones en Colombia (Barrera, García V., Coronado, Hoyos, & Guzmán, 2016). De ellas, 11.567 se registraron entre 2000 y 2015 (García, 2017), periodo en el que se destaca el 2013 como el año que presentó el mayor número de movilizaciones desde 1975, con 1.027 protestas registradas (CINEP/PPP, 2014).

En este contexto, el debate sobre las condiciones y garantías para el ejercicio pleno de este derecho ha recobrado vigor en los años recientes. De una parte, se destaca la entrada en vigencia del Nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia (ley 1801 de 2016), cuyos artículos referidos al derecho a la reunión incluidos en el Título VI fueron posteriormente declarados inexecutable por vicios de forma (Corte C. Sentencia C-223/17)<sup>3</sup>.

Sin embargo, posteriormente la Corte emitió dos sentencias que incluyen decisiones de fondo sobre la misma Ley 1801, en tres aspectos: primero, declaró exequible el inciso cuarto del artículo 53 respecto a posibilidad de disolver las manifestaciones y protestas por alteración del orden público, siempre y cuando se determine “(i) una grave e inminente alteración a la convivencia y (ii) que no exista otro medio menos gravoso para el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica” (Corte Constitucional Sentencia C-281/17). Segundo, se pronunció favorablemente sobre la expresión “cualquier otro fin legítimo” asociado al ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica para exponer ideas o intereses colectivos, incluida en el mismo artículo 53, por considerar que estarían por fuera de los fines legítimos, “(i) la propaganda de la guerra; (ii) la apología al odio, a la violencia y el delito; (iii) la pornografía infantil; (iv) la instigación pública y directa a cometer delitos; y (v) lo que el Legislador señale de manera expresa” (Corte Constitucional Sentencia C-009/18). Y, tercero, sobre la autorización del uso de las vías para el ejercicio del derecho a la reunión o manifestación pública, avala la expresión “salvo circunstancias excepcionales y de fuerza mayor” contenida en el artículo 54, exigiendo “que se motive la negativa al uso de las vías públicas, para que no se presenten restricciones desproporcionadas o arbitrarias al ejercicio del derecho” (Corte Constitucional Sentencia C-009/18).

Por lo pronto, este debate normativo sigue aplazado y le corresponderá al Congreso instalado el pasado 20 de julio discutir el proyecto de ley estatutaria sobre movilización y protesta, en el que deberá tener en cuenta esta jurisprudencia reciente y, con seguridad, atender las propuestas que diferentes organizaciones de la sociedad civil han impulsado, como se verá más adelante en este mismo texto.

Otro conjunto importante de condicionantes también inciden en el diseño de un marco regulatorio de la movilización y la protesta, e incorporan la participación ciudadana en su diseño y definición. El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC en 2016, incluyó propuestas específicas sobre las condiciones y garantías necesarias para el ejercicio de estos derechos. El Acuerdo Final entiende que para lograr unas bases sólidas para la paz, es necesario “amplificar y cualificar la democracia” y, en consecuencia, promover el derecho a la participación ciudadana en sus diversas formas, incluida la protesta social, lo cual implica revisar –y modificar de ser necesario– la legislación sobre movilización social y protesta pacífica existente hasta el momento (Mesa de Conversaciones, 2017).

Hay, entonces, un escenario de debate y posibles implicaciones jurídicas y normativas sobre las condiciones y garantías para el ejercicio del derecho a la protesta, en medio de un panorama social en el que se observa el incremento de la movilización social, y que posiblemente se hace más visible con el inicio y la culminación de la negociación del Gobierno con las Farc: demandas por mejores condiciones de vida, protección del agua y el medio ambiente, rechazo al modelo extractivista, acceso a tierra y vivienda, a mejor educación, por el

---

<sup>3</sup> El juicio de la Corte Constitucional a este respecto es “por violación de la reserva de Ley Estatutaria establecida en el literal a) el artículo 152 de la Constitución Política”, y los efectos de la sentencia se difieren hasta dos legislaturas, es decir, hasta antes del 20 de junio de 2019.



reconocimiento de la diversidad, la defensa de la vida o la búsqueda y construcción de paz, para mencionar los temas más recurrentes. Y, como contracara del descontento social, se evidencia la difícil, lenta e ineficaz respuesta de las autoridades públicas frente a tales reclamos, ya sea por incapacidad, indolencia o falta de voluntad política, situación que deriva en muchos casos en el incumplimiento de los acuerdos y los compromisos adquiridos con los manifestantes.

Más preocupante aún es que muchas autoridades públicas, en todos los niveles administrativos y de gobierno, exhiben un alto desconocimiento sobre el marco de condiciones y garantías que debe proveer el Estado, así sea en el plano formal, para el libre ejercicio del derecho a la movilización y la protesta. Esta afirmación se constata en la generalidad de las disposiciones que se adoptan para tramitar la movilización y la protesta pues suele ser arbitraria y casuística, especialmente en el ámbito subnacional, con pocas excepciones<sup>4</sup>. Tal confusión no es solo desconocimiento; guarda relación a una situación más de fondo, a saber, que, pese que el Estado colombiano reconoce e integra en su ordenamiento jurídico el marco de garantías de protección de los derechos de las personas emanado del derecho internacional de los derechos humanos, este es todavía un campo en disputa, entre, al menos, dos enfoques que coexisten en tensión respecto a las libertades y derechos ciudadanos: de un lado, el enfoque que pretendió instaurar la Constitución de 1991, ampliamente garantista en el reconocimiento de derechos inalienables de las personas y que, desde allí, le atribuye al Estado –democrático y de derecho– la responsabilidad de garantizar que sean efectivos los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Artículo 2 de la C.P.). Del otro, un enfoque más situado en los intereses del Estado, mucho más afín a la visión institucional de la constitución de 1886 que con frecuencia invoca el principio de autoridad y el orden desde una lógica autoritaria del poder estatal por sobre las libertades y derechos de las personas (Barreto & Sarmiento, 1997).

Otros elementos de análisis fortalecen esta hipótesis, y se desprenden del mismo proceso constituyente de 1991, pues en parte allí estaría su génesis. Como lo señalan Mejía y Múnera (2008), “la Constitución de 1991

---

4 Una de ellas es el Decreto 563 de 2015 del Distrito Capital “Por medio del cual se adopta el Protocolo de Actuación para las Movilizaciónes Sociales en Bogotá: Por el derecho a la Movilización y la Protesta Pacífica”, resultado de un proceso de discusión y elaboración participativo entre organizaciones de la sociedad civil, la Alcaldía Distrital, la Personería de Bogotá, la Defensoría del Pueblo y la Policía Nacional.

---

fue un acuerdo de mayorías y no un consenso nacional”, así que “el tránsito anunciado y esperado, desde una democracia restringida y excluyente hacia formas democráticas participativas e incluyentes y desde un Estado formal de derecho hacia un Estado social de derecho, fue truncado por la implantación de políticas económicas y sociales de corte neoliberal y por la extensión de las viejas y las nuevas formas de la violencia política por todo el territorio nacional”. Con ello, el modelo autoritario de la mano de un “sistema oligárquico de poder social y político que impera en el país”, encontró donde afincarse como la mejor opción para el estado y la sociedad.

Los múltiples intentos por recortar y retroceder las garantías de realización, y aún más, **de la protección misma** de los derechos humanos dejan ver los efectos de ese debate no resuelto en Colombia –el “carácter ambiguo de la Constitución” (Uprimny, 2002, como se cita en Mejía y Múnera)– cuyas consecuencias tendrán también impacto en la inconformidad social y su correlato en expresiones de protesta y lucha social: las razones económicas, como “la regla fiscal”, establecen nuevos límites a la realización de derechos esenciales como la salud que afectan fundamentalmente a los sectores más vulnerables; por razones económicas de Estado (“confianza inversionista”), tienden a proteger la seguridad de capitales extranjeros sin evaluar apropiadamente las consecuencias que ciertas obras de infraestructura puedan tener sobre comunidades directamente afectadas. Casos como estos, pueden derivar en movilizaciones y protestas de los grupos afectados que ponen en evidencia la tensión entre los derechos de las personas y las razones de Estado.

El debate está allí: ¿debemos llegar a un consenso nacional como sociedad para que se asuman los valores y principios que implicó optar por un Estado democrático y de derecho como el que se quiso inaugurar con la Constitución de 1991? Si es así, ¿cuáles son los compromisos y énfasis que le competen al Estado frente a las garantías y condiciones para el ejercicio de los derechos y, de manera especial, para el derecho a la movilización y la protesta?

Desde el plano formal, algunas señales se desprenden de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y apuntan a la necesidad de contar con un marco normativo que proteja el derecho a la movilización y la protesta, hasta cierto punto garantista, pero que no siempre triunfa a la hora de concretarse en aspectos sustantivos que es necesario transformar, desde la perspectiva no solo del derecho a expresar, por ejemplo, un desacuerdo, sino de lograr la reivindicación del derecho que motiva la protesta. No obstante, cualquier regulación que se pretenda hacer al derecho a la protesta tendrá que atender, al menos, los mandatos de la Carta Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el marco internacional de derechos humanos que se integran al marco constitucional y legal colombiano. En el siguiente apartado se hace una rápida lectura al respecto, con el ánimo de aportar a una visión democrática, pues sin duda también son herramientas que utiliza la ciudadanía para incidir directamente en los asuntos que le afectan.

## **El escenario formal de una discusión aún no saldada en Colombia**

La Constitución colombiana (Artículo 37) previó el derecho a la movilización social y a la protesta pacífica, como aquel en virtud del cual toda persona, individual o colectivamente, mediante una reunión o una movilización, hace pública una declaración, expone una idea, una consigna o una reivindicación, para llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública, sobre necesidades básicas insatisfechas, asuntos que afectan su buen vivir, carencias y desprotección social y, en general, sobre la vulneración de sus derechos, sin que por ello se recurra a actos deliberados de violencia. Este derecho se relaciona estrechamente con la libertad de expresión (Artículo 20) y es un medio para ejercer los derechos políticos como el derecho de asociación (Artículo 38) y a la participación en los asuntos públicos (Artículo 40). La Corte Constitucional ha resaltado su carácter de “libertad pública fundamental pues constituye una manifestación colectiva de la libertad de expresión y un medio para ejercer los derechos políticos” (Corte C. Sentencia C-024/94). Es, en este sentido, funcional a la realización de otros derechos, puesto que, como acción colectiva, la ciudadanía,



---

las organizaciones o movimientos sociales expresan su inconformidad a las autoridades a través de canales públicos en busca de garantías para la satisfacción de derechos vulnerados o no reconocidos, de acuerdos incumplidos, o para expresar ideas y proyectos de sociedad, cuando otros mecanismos de comunicación y participación no funcionan o pierden credibilidad. Es una expresión del ejercicio de incidencia en la toma de decisiones públicas y de poder político, pues buscan llamar la atención sobre asuntos de la esfera pública que no se han logrado por otros medios.

Los repertorios de acción, las motivaciones, los actores participantes y los interlocutores o aquellos a quienes se interpela reflejan la variedad y complejidad no solo de las demandas, inconformidades o derechos vulnerados de quienes se manifiestan y protestan, sino la disposición de garantías y condiciones para el ejercicio del derecho a la protesta pacífica que dejan ver el calibre democrático de una sociedad y del Estado, que no solo permite y protege este derecho, sino que está dispuesto a fortalecer los canales de comunicación para atender y responder a las demandas ciudadanas.

En esta dirección, la Corte Constitucional ha señalado que incluso reconociendo la tensión que surge entre el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica y el mantenimiento del orden público, la ley no puede restringirlo de tal manera que conduzca a impedir el ejercicio de este derecho (Corte Constitucional Sentencia C-742/12). No obstante, no se cuenta en la actualidad con un marco normativo ni con una política pública que ampare y proteja en derecho a la movilización y a la protesta pacífica y ofrezca pautas de comportamiento claras a las autoridades públicas y de policía en el marco de sus competencias. El rol del Estado debe ser permitir, proteger y facilitar la concurrencia a las movilizaciones y protestas pacíficas y por ello es necesario un marco normativo y de políticas públicas que se ocupe de abordar integralmente temas como el acceso al espacio público, inherente a la movilización y la protesta, que no restrinja el derecho y que, por el contrario, otorgue garantías de seguridad y protección para su ejercicio; un régimen de notificación o aviso previo para la convocatoria de una manifestación pacífica que no impida su realización a través de barreras burocráticas; un marco de protección y garantías para manifestantes y prevención de hechos de violencia; posibilidad de que los manifestantes puedan recurrir a una autoridad independiente e imparcial para impugnar cualquier decisión que implique o tenga como consecuencia la restricción del derecho, entre otros aspectos.

### ***La perspectiva internacional: los sistemas de protección de los derechos humanos<sup>5</sup>***

Al igual que la vida, la libertad física o la libertad de expresión, el derecho a reunirse para manifestarse pública y pacíficamente es una constante tanto en los instrumentos de carácter general, como en aquellos que se especializan por materias o grupos poblacionales. Ello demuestra su carácter funcional para la realización del resto de los derechos. Por ejemplo, la Observación General No. 25 del Comité de Derechos Humanos vincula el derecho a manifestarse pública y pacíficamente como condición esencial de la realización del derecho a participar en los asuntos públicos y el derecho al voto, pues depende, en gran medida, del pleno disfrute y respeto del ejercicio del derecho a realizar manifestaciones y reuniones pacíficas, de criticar o de oponerse al gobierno, de publicar material político, de hacer campaña electoral y de hacer propaganda política. También ha sido incluido dentro de instrumentos internacionales especializados, por ejemplo, la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, o la Convención de los Derechos del Niño. De aquí se deriva que este derecho, si bien es funcional al derecho a la participación política, es independiente, individualmente delimitable y no depende de la capacidad de ejercer el sufragio. En suma, el reconocimiento expreso y amplio del derecho a la manifestación pública y pacífica en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos es prueba

---

<sup>5</sup> El ordenamiento jurídico colombiano otorga un lugar privilegiado a los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos, por tanto, la interpretación de los derechos consagrados en la Constitución debe estar acorde con ellos y guiados por la jurisprudencia de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos.



fehaciente de que la efectividad y garantía de este derecho, además de ser inherente a la condición humana, es funcional para el cumplimiento del resto de derechos humanos.

En el Sistema Interamericano, las manifestaciones públicas se consideran como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión. El derecho a la protesta se encuentra protegido como derivado del derecho a la libertad de expresión. Es decir, los órganos del sistema, especialmente la CIDH, al observar el derecho a manifestarse pública y pacíficamente lo hacen bajo el entendimiento de que esta es una de tantas otras formas de ejercer el derecho a la libertad de expresión. No es fortuito que sea la Relatoría para la libertad de expresión la que aborde su estudio para la promoción del derecho a la protesta. En el informe de 2005 (Corte IDH. Informe Anual 2005. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión), se destaca la comprensión del derecho a la expresión, y por tanto a las manifestaciones públicas, como uno de los primeros y más importantes derechos para evaluar la estructura democrática de un Estado. Existe una presunción a favor del derecho a la protesta en virtud de la cual cualquier restricción en su ejercicio debe ser argumentada con base en criterios de proporcionalidad y razonabilidad que, ante todo, busquen proteger las garantías y libertades. No se puede limitar el derecho por eventuales peligros, sino solamente por amenazas serias e inminentes contra los intereses reconocidos como más importantes en una sociedad democrática. Resulta “inadmisibles la penalización por se de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y al derecho de reunión”; además, “la única forma de que se ajuste a los estándares interamericanos de derechos humanos una medida de esas características no es solo justificando que la imposición satisface un interés público esencial para el funcionamiento de una sociedad democrática sino que además se debe poder concluir que este es el medio menos lesivo para restringir la libertad de expresión”.

El citado informe incluye dentro de su análisis una categoría adicional relacionada con las limitaciones que **pueden ser impuestas por los agentes públicos en el ejercicio del poder de policía: los agentes pueden imponer limitaciones razonables a los manifestantes para asegurar que sean pacíficos o para contener a los que son violentos, así como dispersar manifestaciones que se tornaron violentas u obstructivas.** No obstante, el accionar de las fuerzas de seguridad no debe desincentivar el derecho de reunión sino protegerlo, por ello también la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas. Si, y solo si, las fuerzas policivas, razonable y ponderadamente, pueden llegar a la conclusión de que la actividad va a

---

desembocar en actos violentos que arriesguen los derechos y libertades de los no manifestantes, pueden proceder a intervenir en la manifestación, pero adoptando medidas de carácter preventivo que no puedan dar lugar al ejercicio arbitrario de la función pública con la que se coarten futuras expresiones a través de este medio.

En conclusión, el sistema interamericano de derechos humanos se encuentra construido alrededor de valores democráticos en los que el derecho a reunirse y manifestarse públicamente, como garantía especial del derecho a la libertad de expresión, es un eje fundamental para la formación de sociedades más plurales y mejor informadas. Su respeto y protección dependen necesariamente de la acción de las diferentes autoridades estatales que, según la naturaleza y alcance de sus funciones, debe evitar restringir inadecuadamente su contenido básico.

### ***La jurisprudencia de la Corte Constitucional***

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, al igual que la Relatoría para la libertad de expresión, ha vinculado estrechamente el ejercicio del derecho a la movilización social y la protesta pacífica con la libertad de expresión, sin por ello desconocer su relación con otros derechos (Sentencia C-650/03). Al referirse específicamente a la interpretación del artículo 37 de la Carta Política, la Sentencia C-742 de 2012 sostuvo que la Constitución garantiza el derecho a reunirse y manifestarse públicamente tanto en una dimensión estática (reunión) como dinámica (movilización), de forma individual o colectiva, y sin discriminación alguna, solo con la condición de que sea pacífica. En consecuencia, solo la protesta pacífica goza de protección constitucional. También afirmó que “el ámbito irreductible de protección del derecho a la reunión, manifestación y protesta, es la conglomeración de personas, identificadas con fines comunes, cuyo fin es manifestarse –libertad de expresión- frente al funcionamiento del gobierno –control político- a través de la presión en la calle y mediante un actuar pacífico y sin armas” (Sentencia C-223/17).

Ahora bien, a pesar de que la Corte Constitucional ha reconocido en repetidas oportunidades el carácter fundamental del derecho a la reunión, la manifestación y la protesta pacífica, la jurisprudencia colombiana ha admitido la existencia de ciertos límites concretos al ejercicio de este derecho y también para su protección. El primero -ya se ha mencionado- es el carácter pacífico de la reunión, movilización o protesta (Sentencia C-742/12). Segundo, la notificación de la realización de una movilización social o de una protesta pacífica con miras a la preparación y organización de actividades en desarrollo del ejercicio de este derecho, al tiempo que aclara que no se debe entender como una autorización previa (que es inconstitucional), ni como una condición indispensable para el ejercicio del derecho (Sentencia C-742/12). Tercero, sobre el ejercicio propiamente dicho de este derecho, su naturaleza es *per se* conflictiva, pero no por ello se puede considerar como sinónimo de desorden público y, por lo tanto, no se puede restringir (Sentencias T-456/92 y C-024/94). Cuarto, el lugar en donde se llevan a cabo las reuniones, movilizaciones sociales y protestas pacíficas es el espacio público y de acuerdo con ciertas características definidas por los manifestantes, ya que la elección específica de los lugares en donde se ejercerá el derecho guarda relación con el impacto en el diálogo con las instituciones y la ciudadanía. Quinto, la afectación de los derechos de terceros que no intervienen en la reunión, la movilización social o la protesta pacífica, dada la naturaleza disruptiva de este derecho, no implica la supresión de los derechos de los demás. Y sexto, se refiere a la intervención de la policía, que tiene tanto el papel de protección como de disuasión, pero no por ello puede excederse en uso de la fuerza.

Todos estos límites y parámetros deben estar desarrollados en una ley estatutaria ya que en el derecho colombiano, las restricciones o limitaciones de los derechos fundamentales, como el consagrado por el artículo 37 de la Constitución, sólo pueden ser objeto de este tipo especial de ley. Hasta la fecha, solo algunas puntadas fueron insinuadas en la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana (Ley 1757 de 2015)<sup>6</sup>.

---

6 En el plano legal, la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana (Ley 1757 de 2015) incluye la movilización y la protesta social en dos sentidos. Uno, en el artículo 109 dentro de los atributos que hacen posible el goce efectivo del derecho a la participación, es decir, “cuando el ciudadano puede ejercer la libre expresión, libre asociación, libre movilización, protesta social, elegir y ser elegido; en

---

## ***La movilización y la protesta en el Acuerdo Final***

El Acto Legislativo 02 de 2017 –incorporado al ordenamiento constitucional colombiano– introdujo un artículo transitorio a la Constitución Política de Colombia, en los siguientes términos:

“En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final” (Sentencia C-630/17).

En consecuencia, el punto 2.2.2 del Acuerdo, que se refiere de manera específica a la movilización social y a la protesta pacífica, ya hace parte de ese cuerpo normativo, y le corresponde al Gobierno definir las medidas y ajustes necesarios a partir de un conjunto de criterios definidos en el Acuerdo respecto a la movilización y protesta pacífica pero, cabe resaltar, contando con participación ciudadana en un espacio específico para tal fin. En primer lugar, define la movilización y la protesta pacífica como formas de acción política y ejercicios legítimos de los derechos de reunión, libre circulación, libre expresión, de conciencia y oposición en una democracia. Son, por tanto, prácticas que enriquecen la inclusión política y fortalecen una ciudadanía crítica, dispuesta al diálogo social y a la construcción colectiva de la Nación. Desde esta perspectiva, y en un escenario de fin del conflicto, se deben desplegar garantías para la existencia de espacios que permitan canalizar las demandas ciudadanas y, entre ellas, las garantías para la movilización, la protesta y la convivencia pacífica, así como también las garantías de los derechos de manifestantes y no manifestantes (Mesa de Conversaciones, 2017, p. 44).

Estos criterios recogen los principios del derecho internacional de los derechos humanos ya acogidos en el ordenamiento constitucional colombiano. Su importancia radica en que como principios y en el marco de un proceso participativo de deliberación deben contribuir a darle contenido y alcance concreto al derecho a la movilización y la protesta, y a cristalizar un marco efectivo de garantías o, por lo menos, contribuir así a alimentar el debate nacional al respecto para hacerlo viable. Tales garantías se refieren, fundamentalmente a tres criterios. El primero, se trata de un derecho; es decir, en el marco de los estándares internacionales, se requieren garantías plenas para el ejercicio de la movilización y la protesta como parte del derecho a la libre expresión, a la reunión y a la oposición, incluida las garantías para el ejercicio de la libertad de información durante la movilización y la protesta que, como tal, merece un tratamiento por la vía del diálogo y la civilidad por parte de la autoridad legítima del Estado y tiene también relación con el ejercicio de otros derechos, tanto de manifestantes como de no manifestantes.

En segundo lugar, se requiere garantías de protección para el ejercicio de este derecho, partiendo de la aplicación y el respeto de los derechos humanos que deben ser observados y protegidos por el Estado –en uso de su autoridad

---

condiciones de equidad e igualdad, sin ningún tipo de discriminación, que permita la expresión de sus diferencias, intereses, posiciones políticas y visiones de futuro de manera autónoma”. El segundo corresponde a las obligaciones que tienen el Estado de garantizar “las bases fundamentales de la democracia a través de la libre expresión, libre movilización social, libre asociación, la autonomía, formación, fortalecimiento y reconocimiento de los ciudadanos, sus organizaciones y representantes, así como la institucionalización de mecanismos, instancias, y estrategias de participación”(artículo 110).





legítima– para el manejo y actuación frente a las movilizaciones y protestas, incluyendo los disturbios; así como también garantías que aseguren el pleno respeto de los derechos humanos de los manifestantes, de manera ponderada y proporcional, y los derechos de los demás ciudadanos. El tercer criterio se refiere a la necesidad de realizar los ajustes normativos requeridos para garantizar el ejercicio de este derecho; fortalecer la vigilancia y el control a la acción y los medios utilizados por las autoridades para el tratamiento de las movilizaciones y protestas; contar con acompañamiento del Ministerio Público como garante del respeto de las libertades democráticas; y el establecimiento de mecanismos de interlocución y espacios de participación, la búsqueda de acuerdos; privilegiar el tratamiento democrático y la búsqueda del bien común y contar con mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos (Mesa de Conversaciones, 2017)

En síntesis, hoy se cuenta con un marco de referencia lo suficientemente rico en argumentos y conceptos bien afincados en el régimen internacional de los derechos humanos, incorporados al ordenamiento jurídico colombiano, del que en buena medida se han comenzado a apropiar diversos sectores políticos y sociales, especialmente de la mano de las organizaciones defensoras de los derechos humanos en Colombia, así como sus plataformas y redes que se han venido consolidando como interlocutores calificados para proponer medidas y hacer seguimiento y observación al tratamiento que se da a las movilizaciones y protestas, así como a recabar información y realizar denuncias sobre las violaciones y extralimitaciones en que incurren autoridades civiles o de policía<sup>7</sup>.

De igual modo, distintos niveles de la sociedad civil formulan propuestas al respecto que han ganado relevancia en el marco del panorama presentado. De ese amplio espectro de propuestas, en el siguiente apartado se esboza un conjunto de recomendaciones dirigidas a las entidades del Estado del orden nacional y territorial, fruto de varios escenarios de discusión social, para que sean integradas en su quehacer como pautas precisas para la protección del derecho a la protesta pacífica y la movilización social y que tiene la vocación de profundizar y ampliar el marco actual de condiciones y garantías democráticas.

---

<sup>7</sup> De manera especial, al momento de preparar este artículo, un conjunto representativo de estas plataformas y organizaciones viene concretando la propuesta de un “Protocolo para la Coordinación de las Acciones de Respeto y Garantía a la Protesta como una expresión de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica”, en diálogo con el Gobierno nacional.



---

## Aportes desde la sociedad civil

Las recomendaciones que se presentan a continuación recogen las propuestas que se derivan del proceso de deliberación llevado en cabo en dos momentos, en el que participó Foro Nacional por Colombia, junto con un gran número de organizaciones sociales y ONG: el primero, desarrollado en marzo de 2017, a partir de lo convenido en el Acuerdo Final (Punto 2.2.1. Garantías para los movimientos y organizaciones sociales), el diseño del espacio nacional de participación, organizado para elaborar los lineamientos de una ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales en Colombia<sup>8</sup> (Mesa de Conversaciones, 2017). El segundo, las mesas de trabajo que sesionaron durante los meses de febrero y marzo de 2018 en seis ciudades del país, –a instancias del proyecto desarrollado por Foro con el apoyo del ICNL– que se ocuparon de examinar y deliberar sobre las normas que rigen actualmente el ejercicio del derecho a la protesta pacífica, e identificar líneas de incidencia política sobre la normativa nacional y local, para armonizar las regulaciones o protocolos territoriales con un protocolo nacional que acoja garantías de protección para el ejercicio del derecho a la protesta.

En primer lugar, el Espacio Nacional referido en el Punto 2.2.1 del Acuerdo Final se desarrolló a través de 6 foros regionales, un foro nacional y una consulta en línea, en donde se recolectaron análisis, criterios y propuestas alrededor de 8 temas –uno de los cuales corresponde a las garantías para la movilización y la protesta pacífica– incluidos en el punto 2.2 de Acuerdo Final.

Estos lineamientos, que retoman aspectos fundamentales de las garantías y protección para el ejercicio del derecho a la protesta, avanzan hacia la superación de las barreras incluidas en el ordenamiento jurídico colombiano de carácter punitivo que tienden a la criminalización de la protesta e incluyen otros elementos que propenden por la ampliación del acceso a estos derechos. Como punto de partida, el documento reconoce que el conflicto es una característica de las sociedades democráticas y plurales, y corresponde al Estado atender la movilización y la protesta social como “formas legítimas de participación ciudadana que impulsan la ampliación de los derechos, hacen efectivas las garantías de estos y mejoran la gestión del Estado”. En consecuencia, “garantizará el derecho de las organizaciones y movimientos sociales formales y de hecho a la realización de acciones y procesos de movilización y protesta” (Cinep, Foro Nacional por Colombia, & Viva la Ciudadanía, 2017). Plantea además que el Estado, en todos sus niveles, deberá asegurar al menos los siguientes aspectos:

Primero, garantías que promuevan el diálogo como método para tramitar los conflictos sociales, las movilizaciones y las protestas y darles un trato pacífico y no violento, construir de manera conjunta con las organizaciones y movimientos sociales mecanismos que minimicen las afectaciones que se puedan producir con las protestas, y reconocer los mecanismos de acompañamiento y supervisión provenientes de las organizaciones y movimientos sociales.

Segundo, la elaboración concertada de protocolos para garantizar el ejercicio de las movilizaciones y protestas sociales y la instalación de mesas del seguimiento de los mismos. Pero además, condiciones para que las organizaciones y movimientos sociales visibilicen y difundan sus agendas y demandas y se informe en los medios de comunicación, de manera detallada e imparcial, las demandas que se exponen a través de las movilizaciones y protestas.

Tercero, y en línea con suprimir los obstáculos que impiden el ejercicio de este derecho, erradicar la autorización previa, trámites administrativos que obstaculizan, y que la relación sea exclusivamente con autoridades civiles para garantizar el derecho.

---

8 “El Gobierno Nacional y las FARC-EP hemos acordado solicitar al Consejo Nacional de Participación con el apoyo de Foro por Colombia, Viva la Ciudadanía y el CINEP que organice el espacio de participación de carácter nacional de que trata el punto 2.2.1”.

---

Cuarto, prohibir la criminalización y estigmatización de las movilizaciones y protestas sociales, así como de las personas, organizaciones y movimientos que las promueven; no valerse del sistema penal ni de la política criminal como mecanismos de represión de las movilizaciones y protestas sociales. En particular, eliminar las Unidades de la Fiscalía General de la Nación adscritas a unidades militares y la Unidad Especial Antiterrorista de la misma fiscalía. En contraste, asegurar el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las Personerías Municipales, y desarrollar las investigaciones disciplinarias que correspondan ante casos de violaciones de los protocolos de garantías del derecho, así como investigar y sancionar con celeridad e imparcialidad a los responsables de las agresiones cometidas contra los manifestantes

Finalmente, garantizar que la fuerza pública siga estrictamente pautas de actuación basadas en la convivencia pacífica y en el respeto a los derechos humanos, asegurando con ello la vida, la integridad física y la libertad de las personas que ejercen estos derechos; reemplazar el Escuadrón Móvil Antidisturbios-ESMAD, por un programa de gestores de convivencia, y prohibir el empadronamiento, el registro y otras acciones que generan riesgo e intimidaciones en el marco de las movilizaciones y protestas.

En el otro escenario, el de las mesas de trabajo territoriales organizadas a comienzos de 2018 en Bogotá, Barranquilla, Cali, Cúcuta, Medellín y Villavicencio, participaron organizaciones de la sociedad civil, organizaciones y plataformas de derechos humanos, organizaciones comunitarias, de mujeres, de jóvenes, organizaciones étnicas, sindicales y campesinas, juntas de acción comunal y otras organizaciones representativas de cada lugar, así como representantes de partidos políticos, medios de comunicación, sectores académicos y educativos, autoridades y funcionarios públicos e integrantes de los cuerpos de la Policía Nacional. Este proceso deliberativo permitió profundizar el contexto en el que se inscribe el debate sobre la ampliación del marco de condiciones y garantías para el ejercicio y protección del derecho a la movilización y la protesta, y arrojó un conjunto amplio de propuestas que podrían ser incorporados a los protocolos locales de actuación y alimentar la propuesta de un protocolo nacional que dé cabida a la diversidad de las acciones colectivas que tienen lugar en las regiones.

Se destaca de este proceso que el diseño de protocolos locales debe contar con participación ciudadana para definir el campo de acción de las autoridades y la ciudadanía en ejercicio del libre derecho a manifestarse pública y pacíficamente, libre de estigmatización, sin un uso desproporcionado de la fuerza y enmarcado en la tolerancia y respeto. En esta perspectiva, los gobiernos locales deben asumir su papel como garantes de los derechos y las libertades de los habitantes de su territorio y entender la movilización y la protesta social como expresiones legítimas de la ciudadanía en ejercicio y en el marco de un Estado social y democrático de derecho. En consecuencia, se deben tomar las medidas pertinentes para fijar directrices, roles y responsabilidades en los distintos momentos que aseguran la concreción del derecho a la protesta pacífica (antes, durante y el después). Para tal efecto será preciso facilitar diversas instancias de concertación para la garantía y seguimiento del derecho a la protesta pacífica, integrada por entidades y autoridades municipales, la policía, los sectores sociales convocantes de la protesta y el ministerio público. En una apretada síntesis, el marco de recomendaciones que se desprende de este proceso de deliberación en seis ciudades es el siguiente:

1. Que, con fundamento en el marco jurídico existente, en las distintas etapas del ejercicio del derecho a la movilización social y protesta pacífica, las autoridades públicas dispongan espacios de interlocución y articulación entre los distintos actores (manifestantes, ministerio público, gestores de convivencia, fuerza pública y autoridades municipales).
2. Que las autoridades civiles estén presentes en el desarrollo de las protestas para que se privilegie el diálogo y concertación antes de hacer uso de la fuerza y agotar todos los recursos (mediación de gestores de convivencia, del ministerio público, de organizaciones de derechos humanos, comisiones de verificación e intervención, entre otros) y busque superar las circunstancias que motivaron la movilización o la protesta.



3. Que las movilizaciones y protestas sean abordadas como el legítimo ejercicio de derechos fundamentales por parte de los manifestantes y no como una situación de orden público que requiere la intervención de la fuerza pública.
4. Que cada municipio se dote, formal o informalmente, de un comité de seguimiento a los derechos vulnerados o reclamados a través de movilización social y protesta pacífica.
5. Que las autoridades públicas de todos los niveles, respeten y protejan la autonomía de las comunidades y grupos étnicos, así como su derecho a expresarse por medio de movilizaciones y protestas.
6. Que el ministerio público adelante de manera rigurosa la labor de garantes del ejercicio del derecho a la movilización social y la protesta pacífica.
7. **Que se integre a representantes de los convocantes y de gestores de convivencia en el puesto de mando unificado para establecer las condiciones adecuadas antes, durante y después de las manifestaciones y protestas pacíficas.**
8. Que en los dispositivos de seguridad sobre movilizaciones y protestas pacíficas la fuerza pública se ubique a una distancia razonable de los manifestantes para que esté disponible pero que su mera presencia no perturbe y su propósito sea garantizar el ejercicio de este derecho y proteger a los manifestantes.
9. Que, en todo caso, el uso de la fuerza por parte de las autoridades sea el último recurso en la intervención de las movilizaciones. Los escuadrones móviles anti disturbios sólo serán enviados cuando no sea posible controlar por otros medios graves e inminentes amenazas a los derechos de manifestantes y de otras personas que, no estando involucradas directamente, puedan verse afectadas.
10. Que, en todo caso, el uso de la fuerza por parte de las autoridades obedezca a los principios de necesidad, y garantía de los derechos de los manifestantes y los demás habitantes que puedan verse afectados por su actuación. Se debe restringir al máximo la discrecionalidad de la fuerza pública en contextos de protesta y movilización social.
11. Que cada miembro de la fuerza pública que atienda movilizaciones y protestas, así como sus equipos, cuente siempre con una identificación visible que permita a las y los manifestantes conocer su nombre, rango y número de identificación.
12. Que se creen mecanismos efectivos para el trámite de denuncias o quejas ciudadanas sobre el desconocimiento del derecho a la movilización social y la protesta pacífica.

- 
13. Que todos los cuerpos de policía tengan una constante formación y fortalecimiento en derechos humanos, y guarden un descanso previo para que en el desarrollo de sus labores estén libres de estrés y cumplan con integridad.
  14. Que la fuerza pública siga estrictamente pautas de actuación basadas en la convivencia pacífica y en el respeto a los derechos humanos, asegurando con ello la vida, la integridad física y la libertad de las personas que ejercen su derecho a la movilización social y la protesta pacífica.
  15. Que esté explícitamente prohibido que las fuerzas militares acompañen o intervengan en las protestas y movilizaciones sociales; el único cuerpo autorizado es la policía.
  16. Que se prohíba estrictamente la participación de agentes del Estado en escenarios de protesta y movilización social, que estén involucrados en procesos sancionatorios que tengan que ver con abusos de autoridad.
  17. Que se prohíba a las autoridades civiles y de policía realizar algún tipo de señalamiento que conlleve a la criminalización y /o estigmatización de quienes participan en la movilización y protesta social. Esto incluye el contenido político de la movilización.
  18. Que se habiliten mecanismos de veeduría social al cumplimiento de los protocolos para la preparación de la fuerza pública previa a la atención de movilizaciones y protestas sociales.
  19. Que se aplique la Directiva 0008 del 27 de marzo de 2016, del Fiscal General de la Nación, por medio de la cual se determinan límites al poder punitivo del Estado cuando ocurren hechos violentos en el curso de manifestaciones públicas.
  20. Que se generen estrategias de pedagogía ciudadana, en las instituciones educativas y entidades municipales y nacionales responsables de garantizar condiciones para la expresión ciudadana mediante movilizaciones y protestas, que permitan a los niños y niñas y servidores públicos, conocer e interiorizar el derecho a la reunión, a la asociación, a la participación y protesta pacífica, de tal forma que se construyan valores democráticos y responsabilidades sociales a la hora de asumir el rol de garante o de sujeto del derecho.

**¿Qué se puede observar de este conjunto de propuestas de condiciones y garantías para la movilización y la protesta?**

La expresión social por esta vía, así como la cantidad de escenarios de discusión sobre las condiciones y garantías para el ejercicio de este derecho, deja ver la activa dinámica que la sociedad civil representa hoy en Colombia. Este amplio recuento de propuestas elaboradas, alimentadas y discutidas en los escenarios ya indicados es una muestra de la riqueza de la reflexión de estos y otros actores que vienen de tiempo atrás empeñados en la ampliación de las condiciones y garantías para el ejercicio de los derechos y, en particular, sobre la movilización y la protesta.

Una riqueza que tendrá un gran reto, pues las condiciones para la movilización social se avizoran difíciles. El Congreso que se instaló el pasado 20 de julio y el inicio del nuevo Gobierno de Iván Duque dejan ver que será un escenario propenso a la confrontación entre un Gobierno que deja ver desde antes de comenzar un talante afín al modelo de Estado autoritario y democracia restringida, frente a una porción de la sociedad civil, principalmente de la periferia del país, de sectores excluidos, de las zonas más afectadas por el conflicto, una buena parte de ellos pobladores urbanos, asalariados y estudiantes, que se movilizan y protestan por mejores condiciones de vida y por derechos vulnerados (CINEP/PPP, 2014), para quienes su horizonte está en la realización del Estado social de derecho y la profundizaciones de la democracia.

Del lado del Gobierno, el énfasis autoritario deja ver que la movilización y la protesta seguirán siendo un tema de “orden público” y no un derecho reconocido por nuestro ordenamiento legal que integra el marco internacional de los derechos humanos. Desde la sociedad civil, hay un fuerte contrapeso, pues se inclina por el fortalecimiento



del Estado Social y Democrático de Derecho y ya cuenta con un repertorio de acciones y propuestas consolidadas a las que echar mano, desde la movilización hasta el marco formal, incluidas las acciones judiciales para incidir ante las altas cortes. En este marco, cualquier propuesta de regulación del derecho a la protesta pacífica y la movilización social no podrá hacerse sin la participación de la sociedad civil, y en especial con aquellos sectores que han sido protagonistas por décadas de la demanda de derechos vulnerados o negados; de quienes acompañan y protegen los derechos de quienes se movilizan, y de otras organizaciones que propendan por la participación de la ciudadanía en la definición de asuntos que son de interés colectivo.

Quizá no sea el momento más propicio, pero posiblemente no se pueda seguir aplazando la consolidación de un consenso nacional. Es imprescindible mover la balanza a favor de los sectores sociales desprotegidos y vulnerables; y situar en el centro los derechos y libertades de las personas ¿Marchamos?



---

## BIBLIOGRAFIA

- Barrera, V., García V., M. C., Coronado, S. A., Hoyos, C., & Guzmán, T. (2016). Tendencias de la movilización social en municipios críticos para el posconflicto: principales hallazgos. Bogotá: CINEP/PPP. Obtenido de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20160930043501/Doc.Ocasional80.MovilizacionPosconflicto.pdf>
- Barreto, M., & Sarmiento, L. (1997). *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Título II: De los derechos, las garantías y los deberes*. Bogotá.
- Cinep, Foro Nacional por Colombia, & Viva la Ciudadanía. (2017). *Documento de lineamientos para una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social*. Bogotá: Documento Presentado al Consejo Nacional de Participación. Disponible en: [http://participando.co/media/docs/leyes/Documento\\_lineamientos\\_Final.pdf](http://participando.co/media/docs/leyes/Documento_lineamientos_Final.pdf)
- CINEP/PPP, C. d. (2014). *Luchas sociales en Colombia 2013*. Bogotá: CINEP/ Programa por la Paz.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe Anual 2005. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OAS/Ser.L/V/II.124 Doc. 7. 27 de Febrero de 2006.
- García, M. C. (2017). *Protestas relacionadas con la minería en Colombia 2000 -2015. GLOCON Country Report, Nr. 1*. Berlín/Bogotá: GLOCON&CINEP/PPP.
- Mejía Quintana, O., & Múnera Ruiz, L. (2008). Constitución, democracia y Estado autoritario en Colombia. (U. N. Colombia, Ed.) *Ciencia Política*, 3(6), 81-108.
- Mesa de Conversaciones. (2017). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá.

## JURISPRUDENCIA

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-456 de 1992, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein y Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-024 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-742 de 2012, M.P. María Victoria Calle.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-650 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-223 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-281 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-630 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-009 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

---

# *LA ACCIÓN COLECTIVA EN FASES DE TRANSICIÓN. MOVILIZACIÓN POR PAZ EN COLOMBIA*

FERNANDO SARMIENTO SANTANDER  
FILÓSOFO, MAGISTER EN CIENCIAS POLÍTICAS  
COORDINADOR DEL EQUIPO DE INICIATIVAS DE PAZ  
Y DE DATAPAZ, DEL CINEP

---

## **Introducción**

El propósito de este artículo es exponer cuál ha sido el comportamiento de la movilización social por la paz (MSP en adelante) que a lo largo de treinta años de trayectoria cuenta hoy con un amplio repertorio de acción por parte de los distintos actores que la promueven, y expresa, por tanto, una forma particular de los movimientos sociales en Colombia. Un doble carácter la circunda: por un lado, un accionar que ha rechazado las distintas formas de violencia desplegadas en el marco del conflicto armado y, por otro, el interés por aportar de forma constructiva a la paz desde diferentes ámbitos -político, cultural, económico- (García, 2006).

La MSP, dado este doble carácter, no opera en el vacío; por el contrario, como se mostrará en este artículo, está íntimamente correlacionada con los procesos políticos que vive Colombia. Por ello, es necesario leer y comprender esta movilización respecto al menos a tres de esos procesos: Uno de ellos es la dinámica propia del conflicto armado y el modo como ha afectado al liderazgo social y las estructuras organizativas de los sectores sociales, principalmente en las regiones; el segundo, que se puede contar en Colombia desde los años ochenta, se refiere a los diversos episodios de apertura y cierre de procesos de diálogo y negociación con la insurgencia o, en el caso particular, con grupos contrainsurgentes de extrema derecha, como el realizado con los paramilitares a mediados de la primera década del Siglo XXI; el tercero es la sumatoria que representan los múltiples procesos de luchas sociales en torno a la garantía de derechos por parte del Estado. Se trata de cuestiones que abren un campo complejo de debate en torno a los modelos de Estado, de economía y de sociedad que transitan en Colombia. Son cuestiones que a su vez se intrincan en las pugnas de agentes de poder y sectores sociales populares por el ordenamiento territorial, lo que conlleva la lucha de estos últimos por la consolidación de autonomías étnicas y culturales para el desarrollo de modelos de vida propios.

Está abierto en el país un momento de transición, marcado por las tensiones respecto a la implementación de los Acuerdos de paz entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo. Hoy, tras la firma del acuerdo de paz se han transformado en el Partido Político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, FARC), la posibilidad o no de prosperar en los diálogos de paz con la guerrilla del ELN (Ejército de Liberación Nacional) y, finalmente, el inicio de un nuevo período presidencial, en el que la extrema derecha ha retomado las riendas del país. Así las cosas, la cuestión es si se sostendría la esperanza para una transición de la guerra a la paz y, en ello, qué incidencia pueden tener los sectores sociales involucrados en la MSP en la determinación del rumbo que ésta tome.



De este modo, para dejar centrado el foco de este artículo, es necesario referir en la exposición un mecanismo esencial para la incidencia en los procesos políticos enunciados: la participación social y política de los sectores sociales. La MSP es, de entrada, una expresión de la disposición de diversos sectores sociales a la participación, en su campo específico de interés que es la construcción de paz. El amplio repertorio de acción que involucra esta forma de la movilización da cuenta de la configuración de diversas estrategias de participación por parte de los actores para incidir en los cambios y generar condiciones para la paz. Pero es necesario también considerar que tal diversidad de estrategias de cambio responde, o se deriva, de las visiones y comprensiones de la paz que encarnan los distintos actores sociales. Por tanto, no existe en ello homogeneidad, tampoco una necesaria cohesión; por el contrario, es una representación dispersa e incluso contradictoria entre sí, pero que, a la postre, conforma un conjunto orientado, por distintas vías, a configurar condiciones para la construcción de paz. Una forma de movilización que en términos gramscianos se definiría como “disgregada y episódica”, cuya “tendencia a la unificación” sería apenas “provisional” (Gramsci, 1999, #14). Este artículo expondrá al final el concepto de “construcción integral de paz”, como una forma de explicar la respuesta diferencial a las múltiples conflictividades y formas de violencia que se presentan en la sociedad, que requiere a su vez, dada tal complejidad, de respuestas igualmente complejas, sobre todo desde una perspectiva integral y procesual.

Los tres apartados que componen este artículo, para el desarrollo de las ideas que se acaban de enunciar, son los siguientes: en un primer punto, se describirá de forma global la trayectoria histórica de la MSP, incluyendo el repertorio y los motivos de la acción; en un segundo punto, se realizará un análisis sobre los reacomodos y ajustes de la MSP en las transiciones políticas que ha vivido el país, contrastando el comportamiento de la movilización en dos momentos de negociación con las Farc-EP, El Caguán y La Habana; en el tercer punto, se trabajará sobre la emergencia de los actores subalternos en los procesos de movilización y participación social, haciendo énfasis en el comportamiento territorial de la MSP y su conexión con las regiones de mayor conflictividad armada. Para finalizar, se incluye un apartado de conclusiones, que recogerá, a partir de lo expuesto, retos a futuro para la MSP en Colombia.

Se espera que este artículo contribuya al fortalecimiento de las iniciativas de paz en Colombia y ofrezca un marco descriptivo y de comprensión de la MSP y su dimensión en el conjunto de la movilización social, en un momento en el que la paz requiere un amplio, sostenido y decidido respaldo de la sociedad.

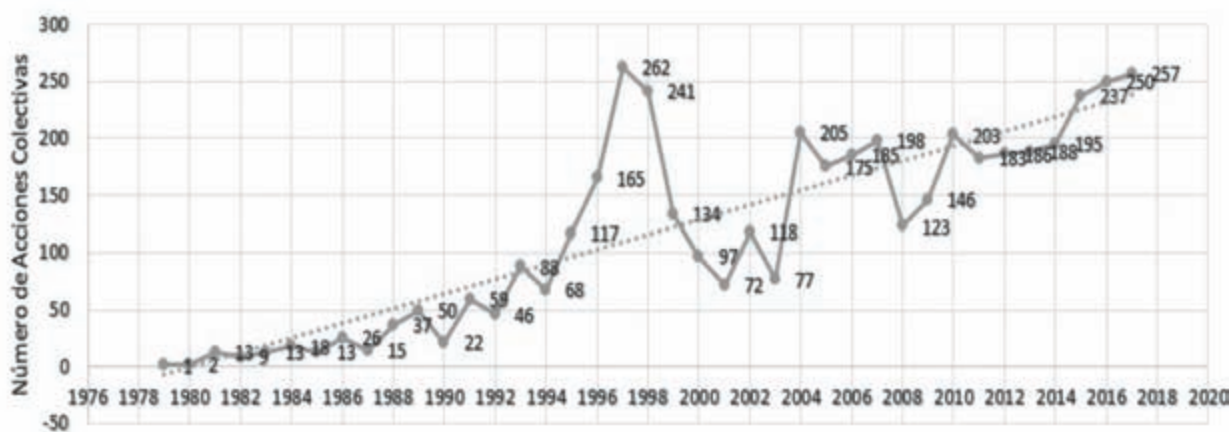
## Trayectoria de las acciones colectivas por la paz

El registro que se presenta a continuación corresponde a la base de datos *Datapaz* del Cinep, en la cual se hace seguimiento a las “Acciones colectivas por la paz” (ACP) en Colombia. Ese registro se soporta en el método conocido como “Análisis de Eventos de Protestas” (PEA, por su sigla en inglés), gracias al cual se pueden “observar actividades de protesta durante periodos amplios en grandes áreas geográficas” (García, 2006, p. 98). Para el caso de la MSP, los eventos observables y que se pueden constatar de forma empírica son los que aquí se denominan ACP, como hechos realizados en un espacio y tiempo específico. Con ello, las ACP que se registran en *Datapaz* se enmarcan en los siguientes criterios (García, 2006, p. 100): (a) un criterio nominal o de autodefinición como iniciativa de paz por parte de sus organizadores; (b) un criterio de definición de paz, que consiste en el rechazo a la violencia o tomar conciencia, visualizar, discutir, presionar o construir alternativas de paz; y (c) un criterio de colectividad, en el sentido de haber sido promovido por estructuras organizativas o la conjunción de actores diversos.

La MSP se define, entonces, como el cúmulo de acciones colectivas que representan un amplio entramado de relaciones entre actores de diferentes sectores, cuyas estrategias y despliegue espacial y temporal se determinan a partir de la concertación de visiones de paz, en respuesta a multiplicidad de conflictos y/o hechos de violencia que los afectan.

La trayectoria de la MSP, a pesar del período de depresión entre 1999 y 2003, mantuvo una tendencia ascendente en el número de las acciones (Gráfico 1). Es importante destacar que hoy día esta forma de la movilización social expresa un dinamismo tal que se asemeja a los momentos de auge de mediados de la década de los 90s, cuando iniciativas como el “Mandato Ciudadano por la Paz” en 1997 o las marcha del “No Más” en 1999 convocaron al amplio conjunto de la ciudadanía a favor de la paz y en contra de la violencia.

**Gráfica 1: Perfil histórico de la MSP en Colombia 1978 - 2017**



Fuente: Datapaz, CINEP/PPP, 2018.

Retrocediendo en la historia, vemos que en la década de los años 80s y los primeros años de los 90s se muestra un accionar exiguo, aunque ascendente, de la MSP. Solo a partir del año 1995, cuando las ACP sobrepasan el número de cien, se ve un despegue importante de la movilización, conservando su cota, incluso, hasta el año 1999. Los

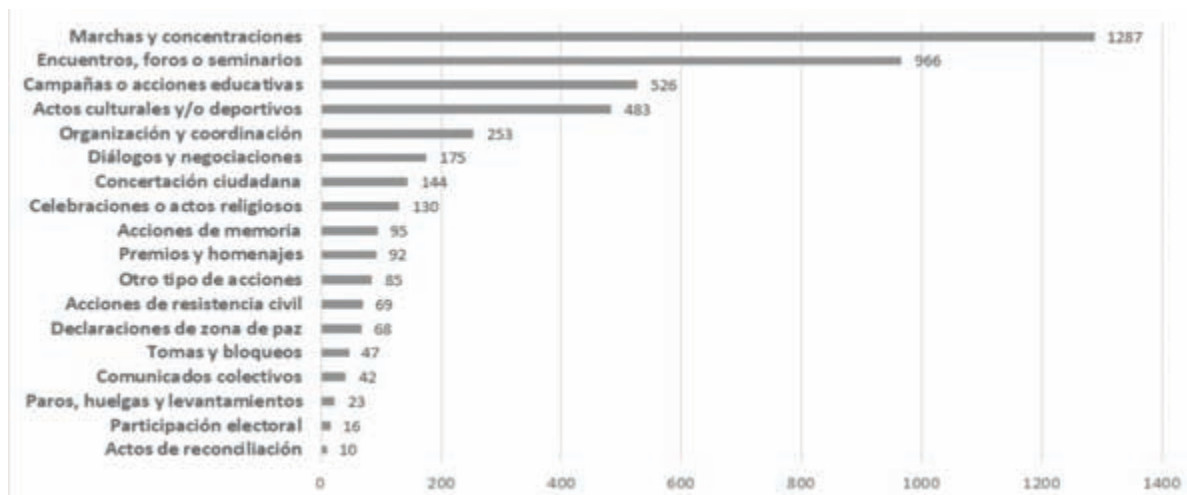
años 1997 y 1998, como se observa, sobrepasan la cifra de doscientos, estableciéndose en el año 1997 un record histórico que -en los registros actuales- no ha podido ser sobrepasado.

Entre el año 1999 y el 2003 se presenta el momento de depresión en el perfil, al que anteriormente se hizo referencia. Sólo el año 2002 hace una recuperación, que no se sostiene para el año siguiente. Es impresionante el salto cuantitativo en el 2004, que lleva a la MSP a un rango superior a las doscientas acciones. Así, entre 2004 y 2011 se observa una movilización oscilante en su configuración gráfica, pero con una alta actividad de sus promotores. Incluso el 2010 sobrepasa las doscientas acciones.

El comportamiento de la MSP a partir del año 2012 llama la atención: un ascenso constante durante el transcurso del último quinquenio, llegando muy cerca al record establecido en 1997. Se trata así de una fase de la movilización que podría jugar un papel importante en la actual coyuntura nacional, cuando se inicia un nuevo período presidencial, presionando para avanzar en la perspectiva de la paz y rechazando cualquier forma de orientación a la reactivación de la guerra o el recurso a la violencia. La participación del conjunto de la ciudadanía a favor de la paz podría ser determinante para exigir al nuevo gobierno mantenerse en el rumbo de la búsqueda de la paz por la vía pacífica. Un amplio repertorio de acción y la capacidad de respuesta a las dinámicas de los conflictos son elementos que podrían actuar en pro de la paz de forma más expresa.

Dando una mirada al repertorio anunciado (Gráfico 2), vemos que el accionar acumulado a lo largo de los años ha ganado en diversidad, pero no obstante muestra unas preferencias movilizadoras que se orientan a las marchas y concentraciones en espacios públicos y a la apertura de escenarios académicos y formativos, como lo son los encuentros, foros o seminarios. Esta diversidad del repertorio expresa una selección de estrategias de cambio de los distintos sectores involucrados, en concordancia, a su vez, con las visiones de paz de la cual emergen. En este marco de la movilización, las estrategias de cambio vienen siendo el conjunto de los recursos –de diverso tipo- dispuestos para generar las transformaciones que conduzcan hacia la visión de paz que se ha adoptado.

**Gráfica 2: Repertorio de acción de la MSP 1978 - 2017**



Fuente: Datapaz, CINEP/PPP, 2018

El repertorio de acción expuesto se conjuga en cinco estrategias centrales (García, 2006, p. 121): (1) Educar; estrategia a través de la cual los actores de la movilización buscan generar conciencia, transformar imaginarios y crear una cultura de paz; en esta estrategia se ubican acciones como los foros, encuentros, seminarios, campañas educativas, actos culturales y deportivos, celebraciones religiosas, premios y homenajes, actos de





memoria y reconciliación; (2) Organizar; estrategia que ha permitido consolidar al sujeto de la movilización en una estructura organizativa de experiencias territoriales de paz, redes y plataformas de acción de la MSP; (3) Actuar políticamente; estrategia a través de la cual la MSP busca incidir en el ámbito político; las acciones que se enmarcan en esta estrategia son la participación electoral, concertación ciudadana, diálogos y negociaciones y comunicados colectivos; (4) Protestar; estrategia a través de la cual se presiona para transformar situaciones de violencia o amenaza por parte de actores armados u otros actores de poder, en pro de establecer condiciones de seguridad y paz; las acciones que se incluyen aquí son las tomas y bloqueos, marchas y concentraciones, paros, huelgas y levantamientos; y (5) Resistir; como una forma más proactiva de la movilización frente a los actores armados, buscando forma de protección de líderes y poblaciones en contextos de conflicto armado y amenaza; aquí se incluyen las declaraciones de zonas de paz y las acciones de resistencia civil.

Como está visto, la MSP colecciona un repertorio diverso que denota las distintas aproximaciones de los actores sociales al trabajo por la paz, ya sean desde la cultura, desde la acción política, desde la simbología y la espiritualidad, etc. Son, en conjunto, rutas de participación ciudadana que se realizan en las distintas escalas territoriales, respondiendo a conflictividades y proponiendo alternativas distintas para la búsqueda de la paz. A este repertorio subyacen una variedad de motivos que estampan el doble carácter de la MSP, como se describió anteriormente.

Finalmente, cerrando esta descripción general, los motivos de la movilización (Gráfico 3) se balancean entre el rechazo a la violencia y la intención de buscar y proponer una diversidad de alternativas para el logro de la paz. Entre los seis principales motivos (superiores a 200 registros) se destacan, tres que corresponden al carácter propositivo de la movilización, como son la “búsqueda de alternativas para la paz”, la “promoción de la paz” y el “debate y/o apoyo a procesos de diálogo/negociación”, y tres corresponden al carácter reactivo frente a las dinámicas de la violencia, como “asesinatos, masacres y desapariciones”, “inseguridad y violencia generalizada” y “secuestros y retenciones”.

Con el listado de estos motivos se deduce que la población civil, a la par que ha recibido de forma directa los efectos del conflicto armado y la violencia, ha desatado de forma creativa una reacción positiva para la transformación de las condiciones de la violencia y conservar la memoria de sus seres queridos, sus comunidades y territorios. En ello ha comprometido sus recursos, sus valores culturales, sus capacidades organizativas y sus liderazgos. Un cúmulo de lecciones aprendidas a lo largo de los años, enfrentando las condiciones conflictivas que han tenido

que padecer. Es claro, con esto, que la búsqueda de la paz es una tarea permanente, de cara a los conflictos siempre variables, que afectan los distintos ámbitos de la vida en los territorios.

**Gráfica 3: Motivos de la MSP en Colombia 1978 - 2017**



Fuente: Datapaz, CINEP/PPP, 2018

### Las transiciones políticas de la paz

La historia política de los últimos setenta años en Colombia se puede leer como un devenir continuo y de tensión entre la guerra y la paz; se trata, en el fondo, de un proceso permanente de reajustes de poder entre las élites políticas y económicas, en buena medida resultantes de pactos entre éstas mismas y con el propósito de controlar el acceso al poder por parte de otros agentes, como lo son las organizaciones políticas de izquierda o sectores sociales, de origen popular, reclamantes de derechos. Hacer un análisis de la MSP desde este enfoque, y en el marco de los movimientos sociales, ayuda a ampliar el sentido de la participación en pro de la paz; se trata de una movilización de carácter social y político, que busca la apertura democrática para la garantía de derechos y la viabilidad de múltiples alternativas de desarrollo territorial. Permite a su vez leer el papel de la MSP en los escenarios en los que las élites se han abierto al diálogo con las insurgencias y su repercusión en los procesos políticos nacionales.

Los procesos de diálogo y negociación se presentan, entonces, como ventana de oportunidad para la movilización de los sectores sociales (García, 2006, p. 183); promover la paz o rechazar la violencia son formas de participar en los procesos de apertura democrática. Las transiciones son, para decirlo de otro modo, ventanas de oportunidad para que los movimientos sociales tramiten por la vía política sus agendas sociales, políticas o económicas.

Es necesario reconocer que en la actual fase de cambio que vive Colombia, el discurso de la paz ha ganado contenido gracias al debate en torno a la determinación de las causas estructurales del conflicto armado. Todo proceso de paz lleva implícita una pretensión de cambio de los factores generadores del conflicto, pero a la vez

---

expresa un reajuste de las correlaciones de poder de las fuerzas políticas y los agentes de la violencia. En realidad, hay quienes se benefician de tal pretensión de cambio, pero también quienes se perjudican. Así, la resolución de un conflicto conlleva, por múltiples medios, la generación de nuevas conflictividades. El punto básico reside en que los sucesivos acuerdos de paz, incluyendo los de La Habana, promulgan unos lineamientos o estrategias para establecer la paz, que en el fondo representan cambios al modelo de estado, de sociedad y de desarrollo. La paz, desde esta perspectiva, viene siendo un escenario de conflicto aún sin resolver (Sarmiento, 2018).

Colombia cuenta con un amplio historial de acuerdos de paz con la insurgencia<sup>1</sup>, marcado por sucesivos logros y frustraciones. Se podría partir del Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), quien logró acordar el desarme con las guerrillas liberales de los llanos; logro que no se materializó en una paz duradera, frustrado en buena medida por el posterior asesinato de los dirigentes guerrilleros, como fue el caso de su líder Guadalupe Salcedo. Cerca al fin de la década de los cincuenta se constituyó el Frente Nacional, acuerdo que estableció un ejercicio excluyente de la política y que desató profundos descontentos por parte de los sectores políticos excluidos, algunos de los cuales optaron por las armas en el intento por abrirse campo política y socialmente. Es en este contexto del Frente Nacional en el que nacen guerrillas como las FARC-EP, el EPL (Ejército Popular de Liberación) y el ELN a mediados de los años sesenta. Durante este lapso que acumuló cuatro períodos presidenciales -16 años en total- no tuvieron lugar negociaciones con la insurgencia; hubo, por el contrario, una política de persecución y exterminio por parte del Estado central, que se acompasaba con la política norteamericana de guerra contra el comunismo en el contexto de la guerra fría.

Es sólo a partir de los años 80 cuando los sucesivos gobiernos fueron intentando acordar la paz con las guerrillas, unos de forma más exitosa que otros. Los procesos de paz que han tenido lugar en el país desde entonces deben leerse, no como momentos aislados, sino como un proceso continuo de intentos por tramitar los conflictos que históricamente han dado forma a la sociedad colombiana y han configurado el modelo de Estado vigente en la actualidad.

Así, tras los años de represión de finales de los setenta con el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982), que se puede leer como epílogo del Frente Nacional, el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) abre las puertas para un proceso de paz con la insurgencia. Como se describió anteriormente, la MSP de comienzos de los ochenta apenas se dibujaba tímidamente y la ciudadanía en general se limitaba a hacer eco del nuevo anhelo nacional, pintando en las calles palomas de paz. Los sectores más proactivos políticamente y los defensores de DD.HH. marcaban el paso de la movilización social y política, exigiendo el cumplimiento y garantía institucional de los derechos. Para estos sectores la paz representaba la posibilidad de abrir espacio a estructuras más democráticas y participativas; tal fue el objeto de debate en varios foros y espacios de encuentro durante estos años, como el III Foro por el derecho a la vida, la paz y la apertura democrática en 1983, en el cual se exigió al Gobierno investigar las actividades de grupos paramilitares como el MAS (Muerte a Secuestradores), Tiznados, Boinas Negras y Triple A y propuso que se crearan comités regionales de paz para facilitar la implementación de la Ley de Amnistía (Villarraga, 2013, p. 151).

Hacia el final de la década, la movilización por la paz fue viéndose claramente animada por las posibilidades de avanzar nuevamente en los procesos de diálogo con la insurgencia. Ya no con las FARC-EP sino con grupos guerrilleros menos numerosos como el M-19 (Movimiento 19 de Abril), PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores), EPL y MAQL (Movimiento Armado Quintín Lame). Los pactos del gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) con el M-19 en 1989 y el acuerdo político en marzo de 1990 fueron un paso determinante para alentar a la ciudadanía en la perspectiva de la paz y la apertura democrática. La movilización por la paz alentaba los debates y presionaba para que se avanzara decididamente en los acuerdos de paz y las reformas institucionales que le dieran sostenibilidad.

---

1 Sección extraída del informe especial “Movilización por la paz en Colombia: una infraestructura social clave para el posacuerdo”. Cinep/Programa por la Paz, marzo 2016. Se presenta aquí como versión revisada.



En las elecciones de 1990, la ciudadanía expresó su gran respaldo a los procesos de paz en la perspectiva de apertura democrática, que llevaron a la redacción de la nueva Constitución Política en 1991. En este periodo también se alcanzaron acuerdos de paz con el MAQL, PRT y una parte considerable del EPL. Hubo una amplia participación ciudadana en la Asamblea Nacional Constituyente, que algunos consideran fue un verdadero pacto de paz<sup>2</sup>. Sin embargo, el escalamiento de la guerra llevó a que esta idea fuera cuestionada por la puesta en marcha de la política de seguridad de César Gaviria (1990-1994), denominada “guerra integral”, por los persistentes ataques militares de las FARC-EP y el ELN a las Fuerzas Armadas de Colombia y el aumento de poder del narcotráfico y el paramilitarismo.

Estos factores demostraron que la nueva Constitución no era suficiente para lograr la paz y que eran necesarios pactos políticos con los sectores de la insurgencia que aún estaban en guerra, así como una mayor participación de la sociedad civil para alcanzarlos. En este contexto, organizaciones y personas de los grupos recién reinsertados a la vida política sin armas buscaron presionar para que se reanudaran los diálogos con las FARC-EP y el ELN. Entre 1991 y 1997, la movilización por la paz fue aumentando con este objetivo, especialmente, desde 1995. Utilizando como bandera política el Artículo 22 de la nueva Constitución, “la paz como derecho de obligatorio cumplimiento”, se intentó crear mesas de diálogo regional durante la presidencia de Samper (1994-1998) y el Consejo Nacional de Paz.

El impulso masivo del Mandato Ciudadano por la Paz, en 1997, muestra la capacidad de incidencia de los sectores sociales a favor de la paz. Este año, para recordarlo, establece la cota más elevada de la movilización. Redes e iniciativas locales como la Red de Iniciativas contra la Guerra y por la Paz (Redepaz), la Comisión de Conciliación Nacional y la Ruta Pacífica de las Mujeres son ejemplo de lo que en ese momento dio forma a una compleja y nítida estructura de movilización social por la paz en el país (García, 2013, p. 36).

---

2 Ver en Rampf, D. y Chavarro, D. (2014). “La Asamblea Nacional Constituyente de Colombia – De la exclusión a la inclusión o ¿un esfuerzo en vano?”; De la Calle, H. (2004). “Historia íntima de la Constituyente de 1991”; Buenahora, J. (1995). “La democracia en Colombia: Un proyecto en construcción”. En contraste, Hernando Villa plantea en 1996 que es muy difícil considerarla como un pacto de paz, pues debido a que no tocó a fondo el tema de la reforma a las fuerzas de seguridad del Estado, esta podría terminar por convertirse en otra constitución para la guerra, como lo habían sido las anteriores constituciones (Valencia, 2012); Valencia, H. (2012). “Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano”.



---

Paralelamente, hay que tener en cuenta que la protesta social también estaba en aumento, en particular en las zonas rurales en donde la reducción de ingresos fue uno de los principales problemas que afrontaron las comunidades campesinas durante todo el decenio. De igual manera, la utilización del glifosato para atacar cultivos de uso ilícito en regiones del Guaviare, Putumayo, Caquetá, Guainía, Meta, Cauca, Norte de Santander y sur de Bolívar dio fuerza a la movilización de muchos campesinos, pues, a partir de este momento, la solución a este problema dejó de ser regional, para convertirse en un problema nacional (CINEP/PPP, 2013, p. 12).

Debido a lo anterior, el debate para las elecciones presidenciales del año 1998 tuvo como eje la negociación del conflicto armado para alcanzar la paz. Los candidatos de los partidos tradicionales prácticamente disputaron el electorado exponiendo su capacidad para adelantar diálogos con las guerrillas. Mientras Horacio Serpa, del Partido Liberal, había iniciado acercamientos con el ELN, su contendor y ganador de las elecciones, Andrés Pastrana, de la Gran Alianza para el Cambio (Partido Conservador en asocio con un sector del partido liberal, encabezado por Alfonso Valdivieso), lo había hecho con las FARC-EP.

La presión que ejerció en ese momento la ciudadanía para que se abrieran diálogos de paz fue importante, pues al Mandato por la Paz de 1997 se sumó la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, que tuvo su primera sesión en 1998. De este espacio surgieron propuestas importantes, pues en él confluyó la iglesia católica, parte de sector empresarial liderado por Ecopetrol, sindicatos a la cabeza de la USO, y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (Villarraga, 2013, pp. 95-97). Las propuestas de sectores empresariales durante este período estuvieron encaminadas hacia nuevos enfoques de responsabilidad social, pero debido al aumento de los secuestros de personas de los gremios por parte de las FARC-EP y el ELN, en 1999 se promovió una campaña contra el secuestro que, con apoyo de los grandes medios de comunicación, se convirtió en una masiva campaña contra las FARC-EP bajo el lema “No Más”.

Las tensiones políticas de este período llevaron al descenso vertiginoso de la movilización por la paz, como se ilustró en el primer apartado. Ciertamente, la violencia paramilitar de estos años hizo mella en la movilización por la paz en todo el país, representó altos niveles de inseguridad para sus líderes, las organizaciones y la ciudadanía en general, lo que constriñó la movilización. A la vez, las iniciativas ciudadanas por la paz concentraron su atención en la zona de distensión y participaron en las mesas temáticas en El Caguán, aunque ello fuera un mecanismo tangencial y sin mayor posibilidad de incidencia en las decisiones de la mesa de diálogo entre FARC-EP y Gobierno. Lo anterior muestra que el papel de la ciudadanía fue más bien marginal y expectante de los resultados. Finalmente, los diálogos se rompieron en febrero del año 2002, cuando ya el debate para elecciones presidenciales tomaba fuerza.

La frustración fue generalizada, generó rechazo contra las FARC-EP y desconfianza en el mecanismo de las negociaciones. Las organizaciones promotoras de la paz apenas lograron reaccionar. Según Ana Teresa Bernal (como se citó en Villarraga, 2009), el fracaso de este intento de negociación también fue responsabilidad de la sociedad civil, pues: “No fuimos capaces de garantizar una movilización social ascendente [...]. Creímos que con el hecho de lograr que se sentaran a dialogar la tarea estaba hecha. No, era cuando más debíamos actuar, opinar, presionar” (p. 49).

El gobierno Pastrana diseñó el Plan Colombia como una apuesta a la profesionalización y modernización de la fuerza pública, mientras que las FARC-EP reforzaron sus frentes y comandancias y consolidaron mecanismos de financiación de la guerra a través del narcotráfico<sup>3</sup>. Ante este escenario, gran parte del país se inclinó por la salida

---

3 Para un análisis detallado de la correlación de fuerzas en el contexto de la Mesa de Diálogos de San Vicente del Caguán, véase: Jerónimo Ríos Sierra. (2015). “Del Caguán a La Habana. Los diálogos de paz con las FARC en Colombia: una cuestión de correlación de fuerzas”; Camilo Leguizamó. (12 de agosto de 2002). “Reflexiones sobre el proceso de paz del Gobierno de Andrés Pastrana y las FARC-EP (1998-2002)”.



---

militar que representaba Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010), quien mantuvo una ofensiva contra las FARC-EP y el ELN durante sus dos períodos de gobierno<sup>4</sup>. Paralelamente, negociaba la desmovilización de los grupos paramilitares, mediante una serie de agendas y pactos secretos (Pacto de Ralito) que permitieron la implementación de mecanismos de justicia transicional, consignados en la Ley de Justicia y Paz.

Sin embargo, la política de paz durante los dos periodos de Uribe tuvo resultados más bien ambivalentes. Efectivamente, se redujeron los ataques de la guerrilla y los índices de secuestro disminuyeron, pero fue menos efectiva para reducir las cifras de desplazamiento. También fue notorio el aumento de los abusos por parte de los agentes del Estado. Hubo ataques y espionaje contra miembros de las ONG, periodistas y activistas políticos; se registraron más de 1.000 ejecuciones extrajudiciales (falsos positivos), en las que jóvenes inocentes fueron presentados como guerrilleros abatidos en combate. En este escenario, la movilización expresa la polarización social y política respecto a los mecanismos de resolución de conflictos: negociar o confrontar.

Paradójicamente, mientras las organizaciones de víctimas sobresalieron en estos escenarios y en parte sostuvieron la movilización durante estos años, no se logró reactivar un movimiento ciudadano capaz de exigir diálogos con la insurgencia. En los acercamientos que el gobierno Uribe tuvo con el ELN, el papel que pudo jugar el movimiento por la paz fue muy limitado; en los acuerdos con los paramilitares en Santafé de Ralito, prácticamente nulo. En la fase posterior, durante el debate en torno a la Ley de Justicia y Paz (Ley 975), las organizaciones de víctimas y defensores de DD.HH. tuvieron un rol activo en la formulación del articulado, presentando recomendaciones y definiciones a partir de la situación de las víctimas. Por otra parte, el discurso de la paz estaba proscrito de la escena pública, aquellos que promovieran los diálogos, la salida negociada o rechazaran los atropellos de la acción militar de la fuerza pública y el paramilitarismo eran arbitrariamente asociados con la guerrilla.

Subrepticamente, en medio de todo esto, operaba la diplomacia por la paz. Este ejercicio combinado de actores internacionales, funcionarios públicos e intermediadores civiles sirvió para explorar otros medios de acercamiento con la insurgencia. Tanto así que, tan pronto como Juan Manuel Santos asumió su primer periodo presidencial (2010-2014), cambió el discurso militarista del gobierno anterior, sorprendiendo al conjunto de la ciudadanía al anunciar su intención de iniciar diálogos con las FARC-EP. Ello reactivó de forma inmediata las redes nacionales de la movilización por la paz que se prepararon para este posible escenario promoviendo espacios de debate y diálogo (Santos Calderón, 2010).

El proceso de paz en La Habana enmarcó la mayor movilización por la paz de los últimos quince años. Contrario al caso de El Caguán, cuando disminuyeron de manera notoria las acciones por la paz, el caso de La Habana **mostró** que la ciudadanía estuvo más atenta y activa, aportando en los escenarios de participación activados por la mesa de diálogos; especialmente lo hicieron las víctimas, las mujeres y los grupos étnicos, que participaron de forma directa en la definición de los acuerdos.

Ante la expectativa de avances en el proceso entre el Gobierno nacional y el ELN, se cuenta con una movilización que podría presionar de forma positiva para que se avance de manera definitiva en el proceso. La Campaña “Paz Completa” es una muestra de los sectores sociales y políticos que se congregan en torno al proceso con el ELN; han incidido de forma directa e indirecta tanto en el Gobierno como en la insurgencia, han presentado propuestas para la participación ciudadana acordado en el punto 1 de la agenda propuesta para la negociación.

## **Emergencia de los actores subalternos**

En las líneas precedentes se afirmó que la dimensión política de la paz se presenta como campo de conflictividades, en tanto enmarca pretensiones relacionadas con el establecimiento de modelos de Estado, de sociedad y de

---

<sup>4</sup> Paralelamente el Gobierno de Uribe realizó acercamientos para buscar posibilidades de negociación con el ELN y las FARC-EP.

---

desarrollo, por lo general incompatibles. Estos modelos se soportan a su vez en visiones o comprensiones de la paz que derivan en la determinación de una serie de estrategias de cambio por parte de los distintos actores. Un par de referencias cotidianas pueden ilustrar tales conflictos: Un modelo económico extractivo y depredador del medio ambiente, por ejemplo, compite con economías agrícolas de pequeña y mediana escala, como las defendidas por sectores rurales, campesinos e indígenas; o un modelo de Estado tecnocrático y centralista se pone en contravía de autonomías y formas de autogobierno, como los planteados por los territorios étnicos o campesinos; una sociedad plural y respetuosa de las diferencias raciales, culturales, de las opciones sexuales, etc., marca profundas diferencias con una sociedad basada en moralismos dogmáticos y conservadores.

El debate en torno a tales modelos ha estado más presente en los últimos años, y se ha acentuado tras la firma de los acuerdos de paz en La Habana y la propuesta de agenda para el diálogo con el ELN. Una tensión que se expresó tanto en el Plebiscito por la Paz del 2016 como en las recientes elecciones presidenciales de 2018. El hecho de que la extrema derecha se haya afianzado en el poder acentúa este carácter de conflictividad en el ámbito político de la paz. Los sectores sociales populares, por su parte, han planteado sus apuestas sobre las transformaciones de fondo para el logro de la paz, que en resumidas cuentas se exterioriza bajo el lema de “paz con justicia social”<sup>5</sup>.

El debate está abierto. Lo que interesa en este apartado es dar una mirada a la emergencia de sectores sociales que han permanecido en los márgenes del poder institucional, pero que expresan otras formas de poder a través de la **movilización social y la participación política desde sus territorios**<sup>6</sup>. El análisis de las estrategias de acción hecho anteriormente muestra estas dos rutas de la MSP, la vía social y la vía política, que se acompasan con el accionar de los movimientos sociales del país, como una forma de tramitar las agendas de exigibilidad de derechos y de construcción de paz. El repertorio de participación política, como gestión por las vías formales e institucionales, ha sido cada vez más apropiado por los sectores sociales, y se presenta como una estrategia de acción complementaria a la movilización social. Una expresión palpable de esta doble selección de las vías de gestión es que plataformas emergentes como Marcha Patriótica, Congreso de los Pueblos, Coordinador Nacional Agrario, la Cumbre Nacional de Mujeres, entre otros, se definen como movimientos sociales y políticos; un doble carácter de las estructuras organizativas y de los liderazgos que las representan, que buscan por las dos vías la presión sobre las instituciones públicas, el trámite legislativo y la participación en cargos de elección popular. Estas mismas rutas se activan respecto a la incidencia de estas plataformas en las distintas fases de los procesos de paz (acercamientos, diálogos, acuerdos, implementación, seguimiento), en tanto, como se afirmó anteriormente, los procesos de paz se abren como ventana de oportunidad para que los sectores sociales populares tramiten sus agendas propias y de exigibilidad de derechos.

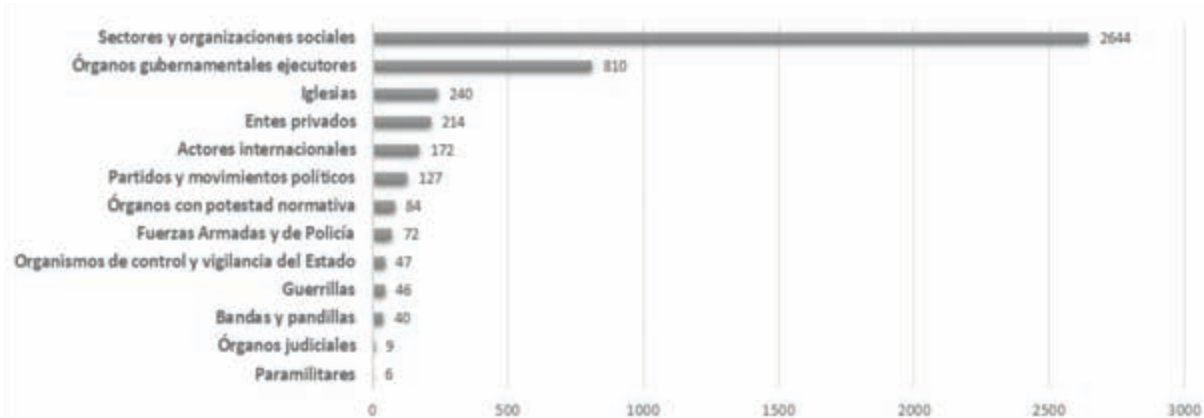
Las Gráficas 4 y 5 muestran la frecuencia de participación de “sectores y organizaciones sociales” en la MSP, como la categoría de actor que representa el principal agente de la movilización. Entre quienes se destacan están los pobladores urbanos, las organizaciones por la paz, víctimas de la violencia, mujeres, estudiantes, jóvenes y niños, campesinos, desplazados, indígenas, comunales, etc. Se trata de actores subalternos (Gramsci, 1999), caracterizados históricamente por su marginalidad económica, política y social, ubicados territorialmente en zonas periféricas de la nación. Esta condición está en permanente tensión con las élites en el poder, gracias a la lucha social por la exigibilidad y cumplimiento de derechos y más por la pretensión de generar espacios territoriales de desarrollo autónomo y pujar por el establecimiento de un nuevo orden político, social y económico desde las estructuras del Estado.

---

5 Múltiples voces de sectores sociales hacen eco de esta expresión desde hace más de dos décadas, manifestando en ello la necesidad de cambios profundos que garanticen inclusión, equidad y justicia.

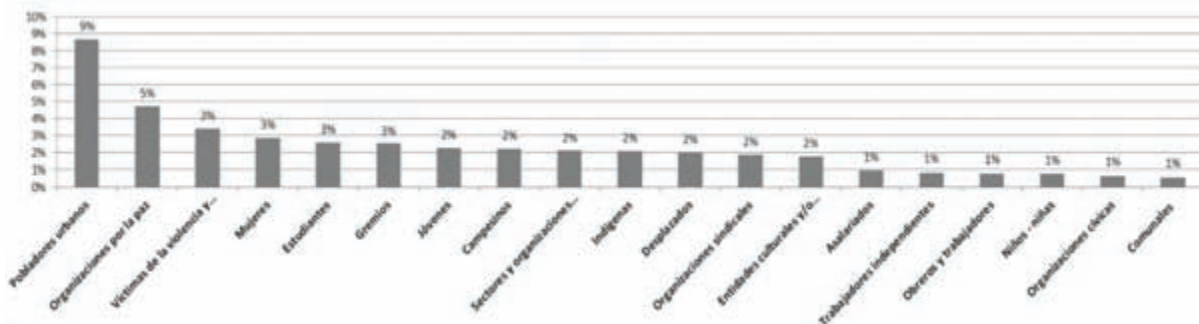
6 El enfoque gramsciano para el análisis de los movimientos sociales permite profundizar en esta perspectiva de lectura de la MSP, más cuando son evidentes las tensiones entre los sectores subalternos y las élites políticas.

**Gráfica 4: Actores de la MSP en Colombia 1978 - 2017**



Fuente: Datapaz, CINEP/PPP, 2018

**Gráfica 5: Desagregado de "Sectores y organizaciones sociales" de la MSP 1978 - 2017**



Fuente: Datapaz, CINEP/PPP, 2018

No se trata solamente, como se ha querido mostrar a lo largo del artículo, de una acción altruista a favor de la paz por parte de algunos actores de la movilización; se trata, principalmente, de una lucha social, política, económica y cultural, que busca transformar o superar los factores generadores de los conflictos y la violencia que agobian al país. Tal pretensión de cambio, retomando lo afirmado en el segundo apartado, beneficia a algunos y a otros perjudica. Los procesos de paz con la insurgencia han tocado asuntos profundos que afectan los intereses de las élites: el despojo de tierras, el control político de las instituciones, el control de los recursos naturales, los requerimientos de verdad y la justicia para las víctimas, la sistemática violación de Derechos Humanos, la identificación y neutralización de agentes de la violencia, en muchos casos relacionados con élites políticas y economías ilegales, etc. El trabajo por la paz, de este modo, está estrechamente relacionado con los conflictos profundos del país y toca, a su vez, los poderes de las élites políticas y económicas.

Ello explica en buena medida que muchos de los liderazgos sociales y políticos de los sectores populares estén siendo amenazados frecuentemente. Es una expresión fatal de la tensión entre las pretensiones de generar cambios profundos y la obstinación en no hacerlo por parte de las élites en el poder. Según el Defensor del



Pueblo, Carlos Alfonso Negret, entre el 1 de enero de 2016 y el 30 de junio de 2018 han sido asesinados 311 líderes sociales en Colombia<sup>7</sup>. Esta misma fuente informa que los hechos se han presentado mayoritariamente en los departamentos del Cauca (78), Antioquia (43), Norte de Santander (21), Nariño (18), Valle del Cauca (16) y Chocó (16).

La tensión que generan los líderes sociales a quienes ostentan el poder, a propósito de la situación de amenaza constante en la que se encuentran los sectores sociales populares, se reafirma en el último informe de la organización Somos Defensores, la cual, tras revisar los móviles de los casos de violencia contra líderes sociales, concluye que “sin duda alguna los defensores y defensoras de DDHH de zonas rurales o con vínculos rurales, se convierten en una *piedra en el zapato* para quienes ostentan el poder real, pues ven en estos activistas sus más enconados enemigos para la búsqueda de sus intereses particulares y control territorial” (p. 7). Señala también que “los sectores sociales más afectados por la violencia y la segregación política y económica son los indígenas, campesinos y afrodescendientes, y en consecuencia sus liderazgos también los más agredidos, incluidos sus líderes comunales” (p. 9). Las víctimas han sido principalmente líderes reclamantes de tierras, líderes políticos de sectores de izquierda, opositores a proyectos minero energéticos y promotores de paz.

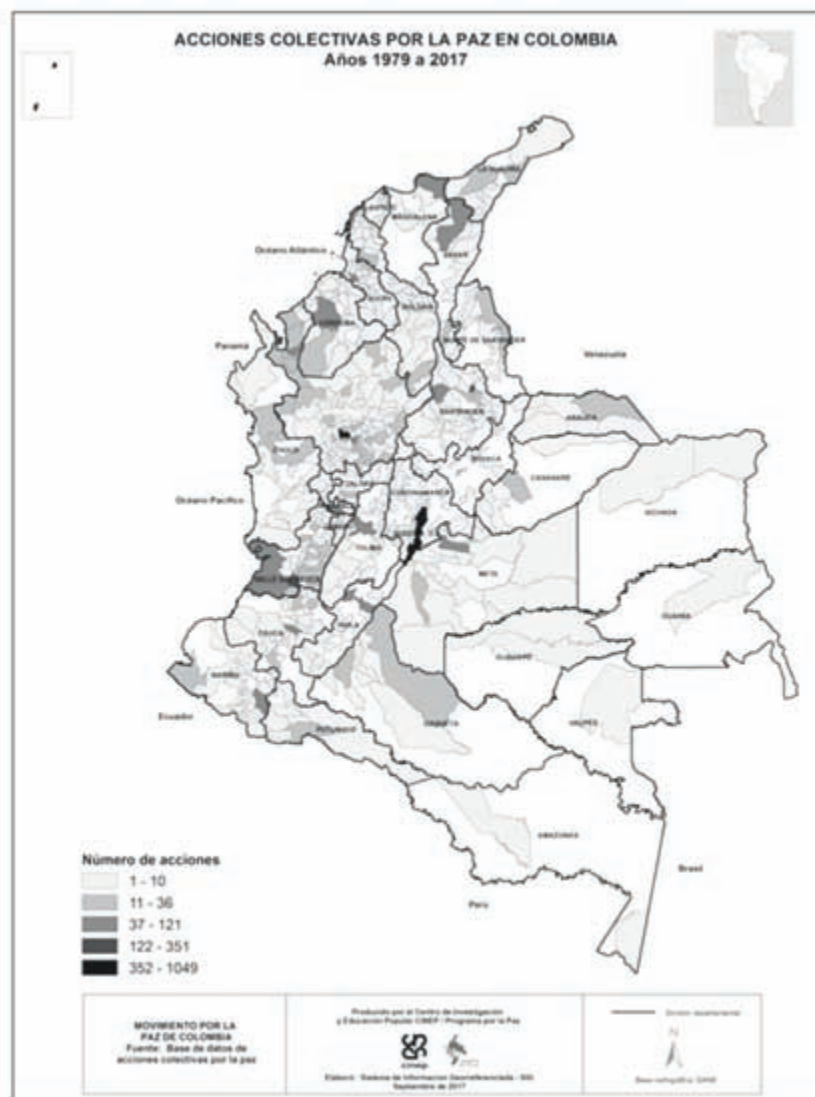
En Colombia, dado el denso entramado de sus conflictos y formas de violencia, la construcción de la paz resulta ser un oficio de alto riesgo y contenido político, en la medida que toca los intereses de las élites. Este carácter del trabajo por la paz se enfatiza con el hecho de que sean los “sectores y organizaciones sociales” de origen popular los principales agentes de la MSP.

En este sentido, es importante observar el comportamiento geográfico de la MSP (mapa 1). La geografía de la paz coincide con las zonas más afectadas por el conflicto armado –y con el mapa de homicidios de líderes. Se observa una densidad de las ACP en municipios del Andén pacífico, en la Región del Urabá, en el entorno de la Sierra Nevada de Santa Marta, Sur de Bolívar, Magdalena Medio, Oriente antioqueño, el Nororiente del país y el Piedemonte llanero. A la vez se destacan las ciudades capitales, principalmente Bogotá, y los principales centros urbanos regionales. Las capitales y centros urbanos son ejes de poder político, por lo que la concentración

<sup>7</sup> <https://www.bluradio.com/judicial/donde-los-estan-matando-mapa-de-territorios-de-lideres-sociales-asesinados-183237-ie43647>. Recuperado el 3/07/2018

de ACP en estos lugares tienen la intención de incidir en las instituciones públicas y otros agentes de poder económico y político. Se trata de una geo-referenciación intencionada que busca sumar fuerzas para la acción y la participación en los escenarios públicos y de debate. En resumidas cuentas, la MSP promovida por los sectores sociales ha enfocado sus esfuerzos en tramitar sus agendas propias en el marco de la paz y, con ello, ha permitido darle contenido político al debate.

**Mapa 1**



La coincidencia al sobreponer los mapas de la guerra y la paz reafirma el estado de tensión al que se enfrentan constantemente los sectores de la MSP. El intento de construir paz altera el orden territorial establecido por las élites, en tanto que las condiciones requeridas tendrían que remover las afectaciones del conflicto y la violencia en los múltiples niveles de la vida social, política, económica y cultural del territorio. En la medida que el conflicto ha afectado de forma compleja la vida territorial, los procesos de construcción de paz deben responder de forma igualmente compleja para generar cambios significativos; se requiere, de este modo, respuestas integrales a la complejidad de los conflictos. En alguna medida esta ha sido la labor de los constructores de paz. Lo que muestra la MSP es la capacidad y el valor de los líderes, hombres y mujeres, para afrontar las tensiones de poder en el territorio, a costa, incluso, de su propia vida. Pero esta capacidad de acción es la que representa el verdadero valor



---

de la construcción de paz desde la base. Gramsci (1999), para retomar sus reflexiones, anotaba que “las clases subalternas sufren la iniciativa de la clase dominante, incluso cuando se rebelan: están en estado de defensa alarmada. Por ello, cualquier brote de iniciativa autónoma es de inestimable valor” (p. 14). Este parece ser un calco de la situación actual de los movimientos sociales en Colombia, y una valoración de quienes se han dado a la tarea de construir paz en medio de la violencia.

### **Algunas notas conclusivas**

Al retomar la pregunta inicial de este documento respecto a la capacidad de incidencia de los actores de la MSP en la determinación del rumbo a futuro que tome el país, en relación a guerra y paz, y considerando tanto el ingreso del nuevo gobierno nacional, que parece no ofrecer mayores garantías a los procesos de paz, como el estado de permanente amenaza al que se enfrentan los líderes sociales, se plantean grandes retos para la movilización. La trayectoria de la MSP muestra a su vez un momento privilegiado de ascenso durante los últimos cinco años, que debe ser aprovechado como capacidad de los sectores y organizaciones sociales para movilizar a un amplio conjunto de la sociedad; a esta causa se suman en muchas ocasiones entidades públicas y otros sectores como las iglesias, la academia y la comunidad internacional. Al menos cuatro retos se podrían formular de forma inmediata para ser abordados en esta fase de transición que vive el país:

El primero, es lograr articular la movilización a causas de interés común para los diversos sectores sociales, como el valor de la vida, la defensa de los DDHH y las condiciones de vida digna y desarrollo equitativo e incluyente para las comunidades en los territorios del país. Un segundo reto es lograr configurar escenarios de diálogo y concertación, que permitan tanto la sumatoria de esfuerzos entre sectores sociales y políticos afines, como la búsqueda de alternativas de tramitación de conflictos entre adversarios, evitando la recurrencia a la violencia. El tercero consiste en mantener la expectativa y el interés por la paz en el conjunto de la sociedad, sumando los sectores indiferentes a través de los medios de comunicación, tanto los institucionales como los alternativos. Y el cuarto reto es responder de forma adecuada y efectiva a las alertas de las comunidades marginadas, tanto en situaciones de amenaza inmediata a la integridad física, como a condiciones estructurales que ponen en riesgo su permanencia y calidad de vida en los territorios.

El sentido de fondo para la MSP es entender que construir paz tiene sentido allí donde emergen los conflictos, y más cuando los conflictos han derivado en violencia, afectando la dignidad de las múltiples formas de vida del territorio. El conflicto armado, que persiste en Colombia, ha trastocado la vida social, política y económica del país, afectándolas de múltiples maneras. Hay que reconocer que los conflictos pueden generar procesos complejos de cambio, que en ocasiones son cambios deseados. Pero ello requeriría de buenos trámites, agenciados de forma pacífica y buscando el fortalecimiento de las partes. Pero, cuando los conflictos se salen de control y derivan en violencia y confrontación requieren de acciones eficaces que logren contener y subsanar los daños causados, que **por lo general son más complejos de lo aparente a primera vista**. De allí que un buen constructor de paz debe partir de una buena y profunda comprensión de los conflictos a los que se enfrenta. Con ello, responder de forma integral a las múltiples afectaciones que el conflicto, o la violencia, ha causado. No es una tarea simple; por el contrario, es de alta complejidad y riesgo. A mayor complejidad del conflicto, mayor integralidad en la estrategia de cambio.

Una respuesta a estas condiciones es considerar que la construcción de paz debe ser abordada desde una perspectiva de “construcción integral de paz” (Sarmiento, 2012), como una forma de afrontar los conflictos y explicar las formas diversas que toman las iniciativas para responder a las condiciones que enfrentan. Esta perspectiva combina tres elementos básicos: (1) una visión compleja de la paz, que parte de la comprensión misma de los conflictos, como conflictos complejos, y que entiende las interconexiones entre lo local y lo global del mundo político, económico y social; una visión de paz que advierte sobre las afectaciones en las relaciones

---

humanas y en la integralidad de las personas; una visión de paz que mira el territorio como mundo de la vida, que además de lo material involucra también lo espiritual, lo cultural y lo ambiental; (2) un enfoque para el análisis de los contextos basado en las relaciones; análisis que da relevancia a las interacciones entre los actores, que son a la postre las que determinan los hechos y las condiciones dadas en el territorio; tales interacciones varían permanentemente; este enfoque analítico permite comprender el carácter procesual de los conflictos y, por ende, de la construcción de paz; (3) una pretensión pedagógica para la transformación cultural; pretensión que parte de las propias experiencias de vida de los individuos, las comunidades y las organizaciones; aprender de la propia experiencia en el modo como se han tramitado los conflictos, haya sido exitosa o no, es un paso esencial hacia el cambio social; pero un nivel mayor que requiere el esfuerzo pedagógico es aprender a extraer el aprendizaje de la propia experiencia; que los sujetos –individuales y colectivos– adquieran los métodos de aprendizaje, como una forma de generar los cambios profundos. La “construcción integral de paz” se puede entender como un mecanismo de participación social y política, que a partir del conocimiento de la complejidad de los conflictos propone estrategias de cambio para superar o transformar las condiciones que afectan la vida de las personas y la convivencia pacífica de las comunidades y de estas con su entorno.

## BIBLIOGRAFIA

- CINEP/PPP. (2013). *Informe Especial. Luchas Sociales, Derechos Humanos y Representación Política del Campesinado 1988 – 2012*. Bogotá, D.C., CINEP.
- García, M. (2006). *Movimiento por la Paz en Colombia. 1978-2003*. Bogotá, D.C., CINEP/PPP.
- García-Durán, M. (2013). “¿Hasta dónde se configuró un movimiento por la paz en Colombia en los años noventa? Pistas para una respuesta”. En: A. Villarraga (Comp.), *Movimiento Ciudadano y Social por la Paz* Tomo IX. Biblioteca de la Paz 1980 – 2013. Bogotá, D.C., Gente Nueva.
- Gramsci, A. (1999), *Cuadernos de la Cárcel*, Edición crítica del Instituto Gramsci, a cargo de Valentino Gerratana, Biblioteca ERA y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, tomo 2.
- Santos Calderón, J. M. (2010). Discurso del presidente Juan Manuel Santos Calderón. ¡Le llegó la hora a Colombia! Recuperado de [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807\\_15.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx)
- Sarmiento, F. (2012). “Construcción integral de la paz: conformar una mirada a los procesos de aprendizaje en la región del Magdalena Medio”. En: *Educación, desarrollo y paz en el Magdalena Medio*. Cinep/Programa por la Paz, Colciencias, Fondation Charles Léopold Mayer, Programa de Desarrollo y Paz Magdalena Medio. Bogotá.
- Sarmiento, F (2018). “La paz de los políticos. Incertidumbre en la implementación de los acuerdos durante la contienda electoral 2018”. En: *Cien días vistos por Cinep*, No. 92. CINEP/PPP, Bogotá. Disponible en: [https://www.academia.edu/36322154/La\\_paz\\_de\\_los\\_pol%C3%ADticos.\\_Incertidumbre\\_en\\_la\\_implementaci%C3%B3n\\_de\\_los\\_acuerdos\\_durante\\_la\\_contienda\\_electoral\\_2018\\_-\\_CD\\_n.\\_92](https://www.academia.edu/36322154/La_paz_de_los_pol%C3%ADticos._Incertidumbre_en_la_implementaci%C3%B3n_de_los_acuerdos_durante_la_contienda_electoral_2018_-_CD_n._92). Recuperado el 25/06/2018.
- Somos Defensores (2018). *Informe Anual 2017*, Piedra en el Zapato. Bogotá, D.C. Disponible en: <https://coeuropa.org.co/wp-content/uploads/2018/03/informe-anual-2017-piedra-en-el-zapato-2.pdf>. Recuperado el 3/07/2018
- Villarraga, A. (Comp.). (2009). *Diálogo, negociación y ruptura con las FARC-EP y con el ELN* (Tomo V). Bogotá, D. C., Fundación Cultura Democrática.
- Villarraga, A. (Comp.). (2013). *Movimiento Ciudadano y Social por la Paz*. Tomo IX, Biblioteca de la Paz 1980 – 2013. Bogotá, D.C., Gente Nueva.

---

# *POLICÍA Y ORDEN PÚBLICO 1975-2015<sup>1</sup>*

MAURICIO ARCHILA

PROFESOR TITULAR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA,  
SEDE BOGOTÁ

INVESTIGADOR ASOCIADO DEL CINEP

*“A la policía compete la conservación del orden público interno. El orden público que protege la policía resulta de la prevención y la eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas. A la policía no le corresponde remover las causas de la perturbación” (Decreto-Ley 1355 de 1970 mejor conocido como Código Nacional de Policía, 1970, artículo 2).*

*“La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (Constitución colombiana, 1991, artículo 218).*

---

**E**n estos dos textos institucionales se retratan formalmente las funciones de la Policía Nacional colombiana. En el primero se estipula la función central de conservar el orden público, algo que está precedido del artículo 1º que reza: “la Policía está instituida para proteger a los habitantes del territorio colombiano en su libertad y en los derechos que de allí se derivan”. Y es reforzado por el artículo 4º que insiste “En ningún caso la Policía podrá emplear medios incompatibles con los principios humanitarios”. La Constitución Nacional, por su parte señala el carácter civil del cuerpo e insinúa que su función central es contribuir a la convivencia ciudadana, lo que se ratifica en reciente Código que dicientemente se llama de Policía y Convivencia (Ley 1801 del 29 de julio de 2016 que entró en vigencia en enero de 2017).

Para un analista de los movimientos sociales acostumbrado a la crítica de la institución policial, este lenguaje parece retórico y no refleja el real comportamiento de la policía, especialmente cuando enfrenta las protestas sociales. El objetivo de este texto no es hacer el contraste entre discurso y realidad –o más propiamente entre discursos y realidades, pues ambos lados de la moneda tienen su versión de los hechos– sino tratar de entender la lógica institucional de la Policía de cara al control de la protesta, pensando también en lo que esta relación implica para el pos-acuerdo colombiano.

Para abordar este tema haremos primero unas precisiones conceptuales y metodológicas, para luego mirar las **tendencias encontradas por nosotros sobre eventos de represión policial de las protestas en Colombia consignados** en la Base de Datos de Luchas Sociales (BDLS) de Cinep entre 1975 y 2015, y contrastar esas estadísticas con el discurso que elabora la Policía como ente de control del orden público; y a partir de allí proponer algunas líneas interpretativas que permitan comprender ese contraste entre lo que la policía piensa de sí y lo que proyecta ante la protesta.

---

<sup>1</sup> Este artículo hace parte de la investigación del grupo de movimientos sociales del Cinep titulada “40 años de luchas sociales”, y es una versión ajustada del capítulo correspondiente al control estatal de las protestas.

---

## Elementos conceptuales

Según Francisco Gutiérrez la *represión* es: “el uso o la amenaza de uso de la fuerza por las autoridades del estado o quienes las apoyan, contra opositores o potenciales opositores, para impedir, debilitar o prevenir su capacidad de oposición” (Gutiérrez, 2012, 61)<sup>2</sup>. Como analistas de los movimientos sociales hacemos la distinción entre la violencia fruto de la acción armada y la represión a la protesta como tal<sup>3</sup>. No es que idealicemos a los actores sociales como puros e incontaminados de violencia, pues de hecho también acuden a ella y no solo para enfrentar a la Policía; pero son violencias que responden a dinámicas diferentes. En ese sentido hablamos de una violencia “interna” producida en la dinámica de protesta –lo que conocemos como represión–, distinta de la “externa” que se produce desde fuera de ella, así la afecte, como es el caso de las violaciones de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario (DIH) a los dirigentes sociales por agentes estatales y paraestatales<sup>4</sup>.

En este contexto resalta el papel de la *Policía* como el principal, mas no el único, cuerpo estatal para controlar la protesta (Della Porta y Atak, 2015). Ahora bien ella no siempre choca con la ciudadanía protestataria, a veces dialoga, negocia y colabora<sup>5</sup>. En general parece haber un consenso en torno a que la democratización creciente de una sociedad es el mejor antídoto contra la represión violenta<sup>6</sup>. Para América Latina se suele hablar de un cambio en los años 80 de formas militaristas de contener la protesta, propias de las dictaduras, a formas menos violentas en las que el control militar se trasladaría a unidades de Policía especializadas, aunque éstas a veces utilizan métodos desmedidos (Ortiz, 2015, 50). Pero no todos los analistas están de acuerdo en una simple relación lineal entre democracia y menor represión<sup>7</sup>, como parece mostrar al caso colombiano según veremos luego.

Por su parte, a los *movimientos sociales* los hemos definido como acciones sociales colectivas, con permanencia en el tiempo, que se oponen a injusticias, desigualdades o exclusiones, y que tienden a ser propositivas en contextos espacio-temporales determinados (Archila, 2004, 74). Por último, pero no menos importante, en este estudio pretendemos acercarnos a los movimientos sociales desde una forma de hacerse visibles: las *protestas*, entendidas como acciones sociales colectivas de más de diez personas que irrumpen en espacios públicos para plantear explícitamente demandas o presionar soluciones ante sus adversarios privados o estatales (Ibíd., 75).

En todo caso, se debe tener en cuenta que en la interacción entre fuerzas policiales y los protestatarios, ambos son agentes activos que aprenden de su adversario y, de esa forma, van amoldando tanto sus repertorios de protesta

---

2 Similar es la definición de represión estatal que ofrece David Ortiz para el ámbito latinoamericano: acción de control con el propósito de disminuir los desafíos directos o no intencionales al poder político, social o cultural que detenta el Estado (Ortiz, 2015, 43).

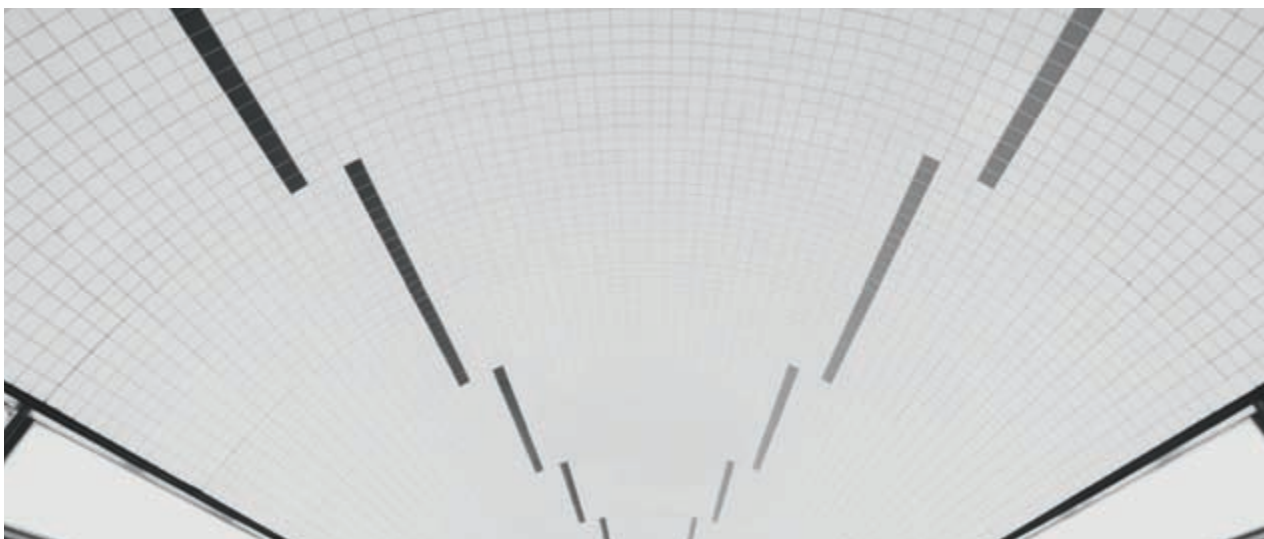
3 Es lo que Kalybas (2001, 42-43) llama la violencia de la “guerra civil” diferente de la violencia en los periodos de paz. Un tema adicional es la “legalidad” de la represión, pues a veces se piensa que “represión” es signo de ilegalidad, cuando en realidad el cuerpo represor puede actuar dentro de marcos legales. Además, lo “legal” tiene también límites que el Estado o la sociedad van moviendo.

4 Claro que muchas veces ambas están conectadas para debilitar a los movimientos sociales. Al respecto ver nuestra investigación sobre la violencia contra el sindicalismo (Archila y otros, 2012).

5 Autores como Della Porta y Reiter (1998) hacen una tipología de lo que llaman “*policing protest*” –control policial de la protesta–. Este depende de variables como el sistema político (democrático o autoritario), la presión de la opinión pública, el carácter institucional de la policía (más o menos centralizada y militarizada), la “cultura” policial (por lo común machista y anticomunista), el conocimiento que este cuerpo tenga de la protesta y su contexto, y la interacción que desarrolle con los protestatarios para que pueda escalar o disminuir la represión. Algunas de estas variables las veremos en escena en el caso colombiano que analizaremos.

6 Esta es la hipótesis de la “pacificación de la represión” (Tilly, Tarrow y McAdam, 2001), que tiene sus bemoles como lo señala Christian Davenport (2007): depende de los contextos societales pues los desafíos grandes al orden pueden llevar a que la gente acepte cierta represión, y es necesario mirar con más finura la interacción entre instituciones democráticas y las formas de represión pues actúan en diferente dirección. No es lo mismo mirar la democracia desde las elecciones que desde el poder de veto de las élites, como tampoco están en el mismo plano la censura de prensa con la tortura o la pena de muerte. Esto complejiza el modelo pues unas formas democráticas pueden afectar en forma distinta expresiones represivas del Estado y viceversa.

7 Más allá de la extendida propuesta de Davenport, algunos autores señalan que en regímenes de transición democrática, hay una diferencia en el uso de la violencia estatal contra la protesta: los gobiernos “seguros”, que cuentan con sólido apoyo electoral, pueden reprimirla sin tantos costos electorales como los gobiernos “inseguros”, que cuentan con un electorado volátil que puede castigar en las urnas los excesos del uso de la fuerza (Aytaç, Schiumerini y Stokes, 2017).



como las formas de respuesta a esas variadas modalidades de lucha<sup>8</sup>. Este es el panorama conceptual en el que pretendemos enmarcar los hallazgos empíricos y las reflexiones analíticas de este artículo.

### **Análisis cuantitativo de las relaciones de la Policía y la protesta social**

En los últimos años hemos explorado la relación entre la Policía y los movimientos sociales colombianos entre 1975 y 2015 en el marco de una investigación colectiva del grupo de movimientos sociales de Cinep, que hemos llamado “40 años de luchas sociales”. En ella nos apoyaremos en la BDLS observando tanto los registros de protestas en sus distintas variables –actores, motivos, ámbitos espaciales, adversarios y modalidades– como las narrativas incluidas en la última casilla de dicha base. Tal información fue contrastada con otras fuentes primarias de prensa de sectores cercanos a los movimientos sociales, así como las provenientes de instancias estatales contenidas en los Archivos de Presidencia para el periodo de análisis y especialmente de la revisión de órganos como la *Revista de la Policía Nacional y Criminalidad*, la primera originada hace un siglo y la segunda iniciada en 1958.

De la BDLS estudiamos los “resultados” de las luchas agrupados en dos grandes categorías: represión y negociación<sup>9</sup>. La primera, a su vez, la clasificamos, siguiendo los lineamientos conceptuales enunciados, así: 1) *choques* violentos que tenían como consecuencia heridos, a veces muertos<sup>10</sup>, y/o detenidos, muchos de los cuales eran prontamente liberados; 2) acciones de *presencia* de la fuerza pública –principalmente Policía y a veces Ejército u otros organismos de seguridad estatal como el DAS– en las protestas tales como militarización de municipios o de zonas “rojas”, así como desalojo de espacios tomados o de tierras invadidas, pero sin derivar

8 Estamos de acuerdo con Donatella Della Porta (1996) en que la búsqueda de legitimidad política, tanto de la Policía como de los movimientos sociales, produce comportamientos similares, pero no hasta el extremo de diluir la frontera entre agentes del Estado y sus desafiantes como lo sugieren los defensores del enfoque estratégico del Estado (por ejemplo, Goldstone, 2015).

9 Tuvimos que reconstruir los resultados pues hubo mucha protesta que no los reportó, especialmente en negociación visible. Ello puede responder a que algunas luchas –las reactivas– no buscaban resultados sino solamente hacer visible su inconformidad; en otros casos el conflicto se pudo rutinizar y dejó de ser visible; y en la mayoría de las situaciones creemos que responde a los “sesgos” de la prensa que dejan de prestar atención a los conflictos que no considera importantes. Lo que sí ofrece información más confiable son los eventos de represión, que suelen ser reportados por los medios de comunicación.

10 Algo que llama la atención fue que gran parte de la información sobre heridos o lesionados en las protestas era referida a las fuerzas del orden, especialmente de la Policía, como si a la gran prensa –una de nuestras fuentes principales– le interesara mostrar solo los excesos de las protestas, por no decir su “brutalidad”, silenciando en cambio, los heridos o lesionados del otro bando. En el caso de los muertos sí se da información de ambos bandos, protestatarios y policías.

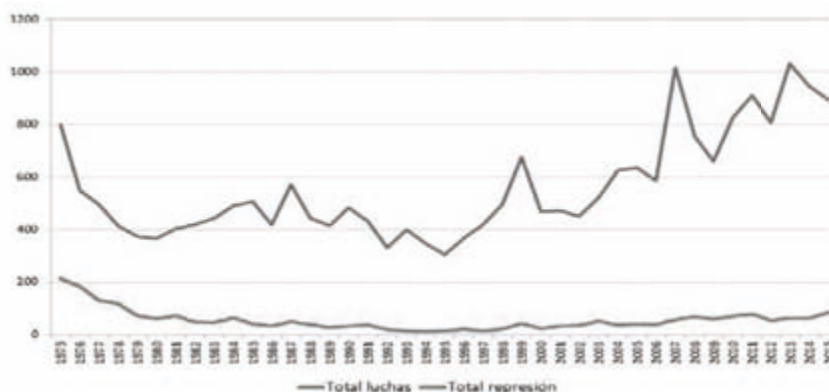


necesariamente en choques letales; y 3) *ilegalización* de las protestas, generalmente de las huelgas, permitiendo despidos y en algunos casos detenidos si había actos considerados como “delitos” por las autoridades. Aquí cabría también la determinación de mandatarios locales de impedir una protesta y de tildarla de ilegal si se realizaba. Esta última modalidad tuvo pocos registros en la BDLS y en muchas ocasiones terminaba subsumida en las otras categorías de represión, por lo que es difícil de observar visualmente<sup>11</sup>.

La gráfica 1 muestra la tendencia de los eventos de represión contrastados con las luchas sociales. Salta a la vista la trayectoria más estable de la represión, aunque se nota una tendencia histórica a disminuir con un pequeño repunte en los últimos años. En todo caso los eventos de represión pasan de ser casi un 25% en los primeros años a ser menos del 10% al final del periodo estudiado, con porcentajes más bajos en los años 80 y 90. A su vez, la protesta, que hemos analizado en otros textos (Archila y otros, 2001) muestra una evolución más compleja, pero tiende a aumentar notoriamente al final del periodo estudiado, llegando en 2013 a su punto máximo con 1.032 registros.

En cuanto a la gráfica 2, sobre las variables de represión, los “choques”, que fueron relativamente altos en los primeros años del gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), tienden a disminuir más marcadamente que la “presencia policial”, salvo en algunos periodos como el mandato de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y los primeros años del de Santos (2010-2018). Tenemos pues esta trayectoria gruesa: un inicio con altos indicadores de represión, luego viene un descenso acompañado de más propensión a la negociación. Pero el cambio de siglo muestra de nuevo mayor inclinación autoritaria a la represión con menos indicadores de negociación, tendencia que sorpresivamente continúa con Santos<sup>12</sup>. Esto es lo que proyectan las cifras de la BDLS sobre control estatal de la protesta, veamos la versión policial en esos años.

**Gráfica 1. Total de luchas sociales y de eventos de represión 1975-2015**



Fuente BDLS

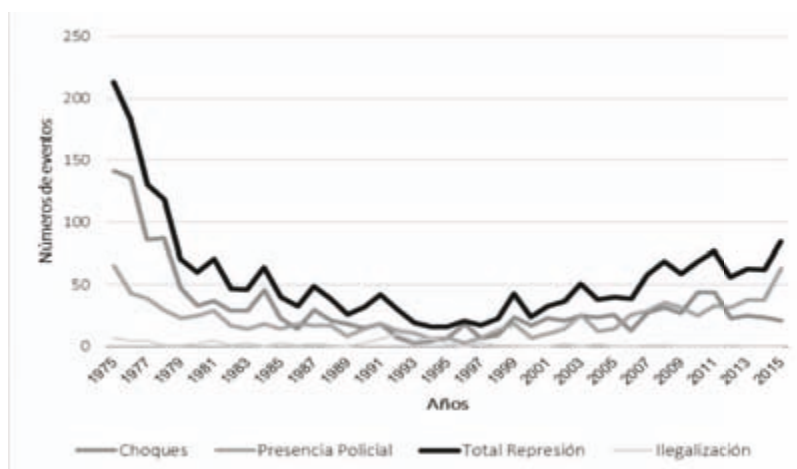
11 El no cuantificar los eventos de “negociación” le puede dar un sesgo “represor” a nuestros datos sobre la relación Estado y movimientos sociales. Pero, como ya dijimos, no aparecen muchos registros de estos eventos en la BDLS. En todo caso no podemos suponer que, si no aparece información sobre choques violentos o control policial, las protestas fueron resueltas “pacíficamente” o hubo negociación. La abrumadora referencia a incumplimientos oficiales matizaría negativamente esa capacidad negociadora del Estado, pues poco hace por cumplir lo acordado y aun viola las propias leyes que lo guían. Téngase en cuenta que el 16,4% de las 22.988 protestas registradas en 40 años fueron por “incumplimientos”, que históricamente termina siendo uno de los principales motivos de movilización.

12 Los datos de la Policía (sus recuentos estadísticos aparecidos en la revista *Criminalidad*) si bien son de mayor magnitud que nuestros registros, sugieren algo similar tanto en la tendencia de las luchas más confrontacionales como en las respuestas policiales. Esto se explica no solo por la mayor cercanía que tiene este ente estatal con la vida cotidiana del país, sino porque sus agentes reportan todos los actos diarios de presencia en una protesta, así se trate de una misma lucha que se prolonga en el tiempo. Mientras nuestra BDLS solo contabilizará en ese caso una protesta, la Policía registrará el número de veces que haga presencia. Lo segundo es que, aunque hay cierto parecido en las categorías usadas, no hay total coincidencia entre lo que la Policía reprime o controla y lo que nosotros registramos como protesta. Ver gráficos 3 y 4 en el Anexo.

## Evolución del discurso policial sobre orden público

Para tratar de entender la lógica institucional de la Policía, nos servimos de sus revistas, especialmente la *Revista de la Policía Nacional* (de ahora en adelante RPN)<sup>13</sup>. En Colombia la Policía ha variado sus funciones a lo largo de la historia: en su origen, a finales del siglo XIX, era un órgano de carácter civil con múltiples actividades, pero desde abril de 1948 se centralizó e integró a las fuerzas armadas manteniendo el fin primordial de preservar el orden público interno. Con el tiempo se ha inmiscuido en tareas atinentes a “remover las causas de la perturbación” como combatir la insurgencia o el narcotráfico –prohibición estipulada en el Código de Policía del 70– mientras se ha militarizado crecientemente afectando su misión de preservar el orden público con respeto de los derechos humanos, lo que traerá severas consecuencias para su funcionamiento. Mientras tanto cabe señalar que la institución tuvo un crecimiento notorio en los años estudiados: si en 1958 estaba conformada por 22.017 miembros, en 1982 ya eran 55.789 (*RPN*, No. 194, 1983, 6). Con todo el gran salto fue en los años de la “Seguridad Democrática”, cuando pasó a 134.213 integrantes en 2005 (*RPN*, No. 269, 2006, 15) y a 141.000 dos años después (*RPN*, No. 171, 2007, 17-18).

**Gráfica 2. Eventos de represión 1975-2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de la BDLS

Aunque en los códigos de Policía y en la Constitución del 91 se sostenía que era un cuerpo civil y que su función primordial era la conservación del orden público para garantizar la convivencia ciudadana, mientras se reiteraba que tenía una misión preventiva más que punitiva, en la que el uso de la fuerza debía ser controlado y proporcional, no siempre obró así, como lo constataremos en las páginas siguientes. Y esto en gran parte se debió a la cultura política colombiana que la impregnó. Desde comienzos del siglo XX, con el despertar de la “cuestión social”, las elites nacionales sospechaban del pueblo no solo como propagador de enfermedades por problemas higiénicos (Hering, 2017) sino como destructor del orden público (Archila, 1992). Lo sorprendente es encontrar esos prejuicios contra las “clases peligrosas” ya bien entrada la segunda mitad de ese siglo. Así se constata un artículo de la *RPN* de 1973 que decía: “cuando actúan conjuntamente profesionales y estudiantes con obreros, la nivelación se hace por estos últimos, con cuya mentalidad actuarán todos (...) así los primeros no dudarán en lanzar piedras y aun atacar con cuchillo y bala...” (citado en Gutiérrez, 2014, 155). Por esa época, y en pleno

<sup>13</sup> Se citará con el número de edición, el año y la página correspondiente. Consultamos desde 1975 los números disponibles en bibliotecas (Luis Angel Arango y Nacional) y para los últimos años en la página web de la institución. Por su parte, consultamos la revista *Criminalidad* en línea para los años de este siglo.



auge tanto de la protesta como de la represión policial, en la misma revista se filtró esta visión espasmódica de la protesta: en épocas de prosperidad habría pocos disturbios, pero con la escasez se podrían volver violentos, “la gente se vuelve amargada, resentida y, muchas veces, desesperada por carecer de las cosas esenciales” (*RPN*, No. 171, 1975, 80).

En efecto, eran tiempos duros para los manifestantes; de hecho, según nuestras cifras fueron los años de mayor represión policial, con cerca del 25% de las luchas en los primeros años. Así, por ejemplo, en 1976 se decía: “ciertas situaciones exigen procedimientos especiales y a veces grandes despliegues de fuerza para impactar psicológicamente al adversario, como en el caso de los disturbios callejeros, en donde es necesario disuadir la turba y evitar cualquier prolongación” (*RPN*, Nos. 173-174, 1976, 56-57)<sup>14</sup>. Pero también para los policías las cosas no eran fáciles, como lo muestra el recuento pormenorizado de un agente de origen campesino que conducía un carro policial en las cercanías de la Universidad Nacional en Bogotá el 12 de marzo de 1976, por lo que fue atacado con ácido corrosivo por “jóvenes bien”, quedando su rostro deformado y con pérdida del ojo y oído derechos (*RPN*, No.174, 1976, 147).

El crudo enfrentamiento entre fuerzas policiales y manifestantes, aunque disminuyó en número de episodios durante el gobierno de Julio Cesar Turbay (1978-1982), siguió estando precedido de mucha animadversión. No en vano fueron los años del Estatuto de Seguridad y del inicio de una gran denuncia de violación de derechos humanos. Curiosamente desde el órgano de prensa policial, varios oficiales y profesionales como abogados y médicos-psiquiatras cercanos a la institución se encargaron de precisar conceptos como “desviación” y “conducta antisocial”, la primera no necesariamente punible; entre “batidas” y “redadas” policiales, la una para abatir

<sup>14</sup> En un número del año anterior, para controlar estos tumultos se dieron unos consejos que fueron una excepción al lenguaje políticamente correcto usado por la revista a lo largo de los años estudiados. Se decía, por ejemplo, que era preciso hacer un despliegue de la fuerza policial para que la muchedumbre viera que “hay un comandante que tiene un plan”. Para facilitar la dispersión de la gente se proponía envolverla en una nube de humo químico. Se recomendaba no proferir amenazas sino “atacar” aplicando la fuerza necesaria para dispersar usando chorros de agua o bayonetas, pero esto solo cuando hubiera posibilidad de una retirada abierta de la multitud. “Cuando hay necesidad en casos extremos de usar armas de fuego, se instruye a la tropa a apuntar bajo (... ubicar) buenos tiradores en posiciones de ventaja (...) y disparar a lugares desde donde se han tirado proyectiles peligrosos” (*RPN*, No. 171 de 1975, 81). Claro que en otro artículo se aclara que la Policía no debe utilizar medios ilegales por más “valiosos que puedan ser los fines perseguidos”, y curiosamente se termina con un llamado poco usual a tener una coherencia ética: “el policía debe comportarse en su vida privada de tal forma que el público lo tenga como ejemplo de estabilidad, fidelidad y moralidad” (*Ibid.*, 82).

---

maleantes, la otra para detenerlos (*RPN*, No. 183, 1979, 81-82, y No. 184, 1979, 44-58); o más de fondo entre “subversión” –alteración del orden público–, “rebelión” –alzamiento en armas para cambiar en parte o en todo el régimen constitucional vigente– y “sedición” –alzamiento en armas pero no para cambiar el régimen (*RPN*, No. 186, 1980, 36-43).

Una vez ascendió Belisario Betancur (1982-1986) al poder se puso de moda hablar de paz. El presidente le señaló a la Policía Nacional que su función: “es una misión civil y su formación no es para la lucha armada, no es para la guerra; lo es para la paz (...) El policía debe ser un adalid de la paz, debe buscar el diálogo, el arreglo, la transacción y solo debe acudir al uso lícito de la fuerza en casos excepcionales” (*RPN*, No. 198, 1985, 15). Desde ese momento el tema de los derechos humanos se volverá prioritario para ese cuerpo, al menos discursivamente. Así un alto oficial le recordaba a los policías que “les está vedado infringir, instigar o tolerar la tortura u otros tratos crueles, inhumanos bajo ningún pretexto (...) Lo que no debe perderse de vista es que el Estado de Derecho, frente a la agresión injusta tiene el derecho a la legítima defensa, mediante medios (...) ‘compatibles’ con principios humanitarios” (*RPN*, No. 202, 1986, 11-12)<sup>15</sup>. Y el mismo articulista esbozaba sanciones si se infringían esas normas.

Pero aún en este momento de diálogos de paz con la insurgencia, la virulencia del lenguaje policial continuaba. Por ejemplo, en el mismo número de la revista el subcomandante de la institución de Bogotá usaría un símil biológico para hablar de la multitud: “es un cuerpo vulnerable a ser atacado por seres extraños (... que la pueden convertir en) turba desorganizada, pánico colectivo, descontrol”. Por supuesto, la Policía era el “galeno” que debía hacer uso de sus conocimientos y su ciencia para contenerla (*RPN*, No. 202, 1986, 23). Esta mirada biologizante se conectaba con un psicologismo pedestre, pero peligroso. Un año después se decía que la gente que protestaba podía derivar en terrorista por “una dinámica de degradación de la personalidad y de la mente del individuo, iniciándose en etapa de simple protesta, pasando por la subversión y terminando en la actitud terrorista”. El terrorista, para las fuerzas policiales era un individuo aislado, esquizoide, que vivía en la fantasía y no tenía salida, por lo que se solía suicidar (*RPN*, No. 206, 1987, 58-61). De esta forma se asimilaba la protesta al terrorismo<sup>16</sup>. Parece que las ruinas candentes del Palacio de Justicia seguían marcando los imaginarios de los agentes estatales, incluida la Policía.

A pesar de estos vaivenes, el discurso de los Derechos Humanos se proyectará hacia los siguientes mandatos presidenciales<sup>17</sup>. En medio del terror desplegado por los narcotraficantes al final del gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), un coronel escribió un artículo titulado “La Policía en una sociedad democrática”, que en términos gruesos decía que el pueblo creaba su policía e insistía en el respeto a los principios humanitarios, por lo que “prácticas como la detención incomunicada, interrogatorios con violencia y otros métodos inadecuados deben ser rotundamente condenados (...) un policía que recurre a métodos inhumanos u opresivos constituye una verdadera desgracia para nuestra profesión” (*RPN*, No. 212 de 1990, 17; ver también No. 214, 1990, 35). A inicios de los 90 se editó una cartilla de amplia difusión con el título de “La Policía y los Derechos Humanos” (*RPN*, Nos. 221-223 de 1993-1994)<sup>18</sup>. Años más tarde se creó una dependencia especial para atender el tema, que contará con 55 oficinas dentro de la institución en todo el país, y se iniciará la enseñanza de los derechos humanos

---

15 Esto ya venía de antes, como señalaba el artículo 4 del Código de Policía de 1970.

16 Y al terrorista se le trataba como el enemigo que se debía destruir. Por ejemplo, ante el asesinato, con muestras de tortura, del guerrillero José M. Martínez Quiroz, el ministro de Defensa, general Camacho Leyva, declaró “se responderá a los terroristas con las mismas armas” (*Alternativa*, No. 184 de 1978, 1). Por eso la revista habló con justa razón de “terrorismo de Estado”.

17 Algo curioso por esa época fue la dura respuesta de la revista a la propuesta del senador de izquierda Ricardo Villa Salcedo de permitir la sindicalización de la Policía. Recuerda el articulista que por ser un cuerpo armado ésta no es deliberante y que el Código Sustantivo de Trabajo no permite su sindicalización por contar con un régimen especial; además por ser un servicio público no tiene derecho a la huelga y en caso de hacerla perdería también la credibilidad ganada en casi 100 años de existencia (*RPN*, No. 208, 1989, 12-19).

18 Dicha cartilla inicia con un Código de Ética que entre otras cosas decía: “como policía tengo la obligación fundamental de servir a la sociedad; proteger vidas y bienes (...) emplear la paz contra la violencia y el desorden, y respetar los derechos constitucionales de libertad, igualdad y justicia de todos los hombres” (*RPN*, 221, 1993, 35). Uno de esos derechos que se debía respetar era el de huelga (No. 22, 1993, 22).

---

en todas las unidades policiales (*RPN*, No. 229, 1996, 48); luego se realizarán foros institucionales sobre el mismo eje temático (*RPN*, Nos. 232-233 de 1997). Al respecto decía el Mayor General Rosso José Serrano: “El respeto a los derechos humanos debemos entenderlo como el acatamiento de normas positivas, naturales y consuetudinarias, las cuales nos conducen a actuar correctamente (...) no podemos dejarnos provocar (...) es menester mantenernos en el trono (sic) de la ley, en la balanza de la justicia y en la cabalidad de nuestro juicio” (*RPN*, No 230, 1997, 47).

Mientras tanto se hizo evidente la crisis de la Policía en el marco de su necesaria adaptación a la nueva Constitución (*RPN*, No. 220, 1992, 21-24). En esa dirección el presidente César Gaviria (1990-1994) nombró un Comisionado Especial para la Policía, quien a su vez creó una comisión de estudio al respecto que produjo un informe para reestructurar la institución. Irónicamente en pleno escándalo por los dineros de los carteles de la droga en la campaña de Ernesto Samper (1994-1998), éste creó una comisión de “moralidad” en la Policía (para erradicar la corrupción de ella! (*RPN*, No. 224, 1995, pp. 15 y 17). De una y otra propuesta de reforma institucional se volverá a hablar. pero ya en el marco de Planes Estratégicos, como el que orientará Rosso José Serrano en su calidad de director de la Policía entre 1994 y 2000 (*RPN*, No. 234, 1998, 31).

La revista analizada irá mostrando la capacidad de adaptación de la institución a los vaivenes de la política colombiana, en medio de unos elementos centrales derivados de su mandato constitucional. Así, por ejemplo, cuando el flamante presidente Andrés Pastrana (1998-2002) inauguraban los diálogos con las Farc en el Caguán en el editorial de la revista se decía: “la policía quiere la paz (...) porque es un cuerpo que está preparado en lo social, comunitario y público, no para la guerra, busca siempre estrechar lazos de amistad” (*RPN*, No. 237 de 1998, 5). De hecho, su política de seguridad fue construida en conjunto con la Policía que en su Plan Estratégico esbozaba la necesidad de organizar a la población civil en frentes de seguridad contra la delincuencia, que fue una experiencia de Serrano en Bogotá extendida luego a todo el país (*RPN*, No. 234, 1998, 31). “El Frente de Seguridad es sencillamente una comunidad que se organiza por su seguridad” (*RPN*, No. 231, 1997, 5). También el director hablará de la Policía Comunitaria para acercarla a la población: la que “se baja de los vehículos, recorre a pie las calles, habla con los vecinos del barrio” (*RPN*, No. 238, 1999, 5). El sucesor de Serrano, el general L. E. Gilibert abogará por una descentralización de la Policía con libertad de maniobra para responder a la particularidad de cada conflicto social (*RPN*, No. 246, 2001, 4).

Estas propuestas fueron anticipando la política de la Seguridad Democrática de Álvaro Uribe Vélez, a quien la institución saludó entusiastamente cuando ascendió a la presidencia en 2002. El nuevo director general, Teodoro Campo Gómez, lo expresó de esta forma: “contamos con el apoyo decidido del gobierno nacional; la ciudadanía nos respaldó económicamente aceptando un nuevo impuesto y nos acompaña irrestrictamente a través de información oportuna, aclamando nuestro accionar y solicitando nuestra presencia” (*RPN*, No. 252 de 2002, 5). Pronto la Policía se involucraría en la creación de la Red de Apoyo Ciudadano –más conocida como Red de Cooperantes<sup>19</sup> involucrando a la gente en su propia seguridad para ofrecer información veraz, confiable y oportuna, no siempre a cambio de una recompensa, aunque esta se ofrecerá generosamente (*RPN*, No. 253, 2002, 18-19). También la institución se comprometió en el control de territorio que impulsaba el presidente Uribe Vélez retornando a 157 municipios para fines de 2003 (*RPN*, No. 255, 2003, 1).

Pieza fundamental para este control territorial fue el Esmad (Escuadrón Móvil Antidisturbios), cuerpo especializado de policía para contener la protesta en áreas urbanas<sup>20</sup>, pues para lo rural estaban los Escuadrones

---

<sup>19</sup> Al respecto ver mi análisis sobre el gobierno de Uribe Vélez en Archila (2012).

<sup>20</sup> Fue creado en 1999, durante el proceso de modernización de la fuerza pública aupado por el Plan Colombia con el fin de “apoyar a las unidades policiales en la prevención, control de disturbios y manifestaciones, con personal altamente capacitado en el manejo y conciliación de masas, en la protección de derechos fundamentales, que permitan reestablecer el orden, la seguridad y la tranquilidad ciudadana” (*RPN*, No. 269 de 2006, 15).



---

Móviles de Carabineros a los que sumó la Policía de Carreteras (*RPN*, No. 255, 2003, 2). Será casi una constante encontrar al Esmad en los eventos contenciosos de protesta observados en los últimos años<sup>21</sup>.

Pero el lenguaje de los derechos humanos no se perdió en la institución policial<sup>22</sup>, aunque quedó un poco escondido dentro de la altisonante política de la Seguridad Democrática. Tal vez más llamativo fue la incorporación lenta y publicitaria de la diversidad étnica en sus filas. A mediados de ese decenio los editoriales de la revista comenzaron a hablar de la conformación de escuadrones policiales de afrodescendientes e indígenas (*RPN*, Nos. 264 de 2005, 48-51; 281 de 2009, 24-25; y 290 de 2011, 14-15). En el marco de las políticas multiculturales del Estado, la Policía se comprometió a la plena realización de los derechos humanos para todos los ciudadanos. Por ello este cuerpo “debe respetar la diversidad de las culturas, la tolerancia, el diálogo y la cooperación, en un clima de confianza y entendimiento como garantes de paz y la seguridad ciudadana” (*RPN*, No. 266, 2006, 78). Años después se reiteró que “la policía Nacional es respetuosa de la jurisdicción especial que rige esas comunidades (étnicas), al tiempo que garantiza que la población menor de estos grupos, goce plenamente de los derechos consagrados en la Constitución” (*RPN*, No. 291, 2012, 46).

En cuanto a la dimensión de género, fue menos visible la transformación de la institución. Aunque la mujer entró a sus filas desde 1953 (Policía Nacional, 2018, 129-130), en 1979 se anunciaba que su incorporación era una **forma astuta de contención de la protesta**<sup>23</sup>. Y, por último, sobre los derechos sexuales y reproductivos la revista dice que la Policía Nacional, siguiendo disposiciones del Ministerio de Defensa, impulsa la libre decisión de cada persona sobre su cuerpo, sexualidad y reproducción, así como la igualdad de géneros (*RPN*, No. 304, 2015, 60). En este caso, como en el étnico, tenemos muchas dudas sobre prácticas concretas de la policía.

El ascenso de Juan Manuel Santos en 2010 producirá un retorno más abierto al lenguaje de derechos humanos para lo que se creará un Observatorio de Desempeño Policial (*RPN*, No. 287, 2011, 52-52). Los pilares de su política de seguridad, aunque aparentemente seguían los de su antecesor, enfatizaban: “Respetar los derechos humanos y le DIH; el acatamiento riguroso de la ley y un comportamiento ético superior (...) para ser reconocidos como los principales defensores de los derechos humanos en Colombia” (*RPN*, No. 288, 2011, 11).

Con la paz negociada de Juan Manuel Santos la Policía se declarará “preparada para el posconflicto” (*RPN*, No. 295, 2013, 3). Igualmente retornará al lenguaje de la reconciliación nacional, incluso invocando verbalmente el respeto a los movimientos sociales, a los que reconoce como “heterogéneos, plurales y transformadores (...) que servirán como instrumento cohesionador de una ciudadanía transformadora e impulsora de resistencias” (*RPN*, No. 300 de 2014, 45). En ese contexto se impuso una auto-reflexión sobre “El uso de la fuerza” en la que se señalaba que a la policía se le suele atacar de “brutalidad”, y que, si bien puede haber excesos, ella tiene atribuciones constitucionales “para acudir a un medio material que sirve de apoyo para el ejercicio legítimo de la autoridad, impidiendo que sea burlada o desatendida la aplicación de la Constitución y la ley” (*RPN*, No. 291, 2012, 60).

Pero esto se puso a prueba en la gran agitación social de 2013. Hablando del paro agrario en el Catatumbo se

---

21 La revista se encargará de hacer una cierta épica de los agentes del Esmad como cuando se describe la participación de un agente de ese Escuadrón, que también es enfermero, en un tropel enfrente de la Universidad Nacional en Bogotá, el 10 de noviembre de 2008 (*RPN*, No. 278, 2009, 40-43). Esta épica seguirá en el siguiente gobierno cuando se hable de una señora que protegió a ese cuerpo de un ataque de encapuchados, por lo que fue nombrada Madrina del Esmad (*RPN*, No. 292, 2013, 20-21), o cuando escoja a uno de sus agentes como al mejor patrullero de 2015. En ese caso, dato curioso, se dice que lee *Las venas abiertas de América Latina*, de Eduardo Galeano mientras espera el estallido del tropel en las calles adyacentes a la Universidad Nacional en Bogotá (*RPN*, No. 303, 2105, 28-29).

22 Incluso por esos años el director, general Oscar Naranjo, impulsará el humanismo –“doctrina o actitud apoyada en una concepción integradora de los valores humanos”– como guía la conducta de esa institución, citando incluso al historiador Fernand Braudel y al sociólogo también francés, Pierre Bourdieu (*RPN*, No. 280 de 2009, 34-35).

23 *RPN*, Suplemento No. 184 A, 1979. Para el caso de mujeres wayúu ver *RPN*, No. 290, 2011, 14-15; e incluso su figuración en el Esmad en *RPN*, No. 287, 2011, Portada.

---

dice que: “sin duda alguna el Esmad viene prestando un extraordinario servicio de policía en todo el país, al contrarrestar con eficiencia, eficacia y alto servicio profesional y humano las alteraciones a la convivencia de los colombianos. Su loable trabajo, enmarcado en la defensa y protección de los derechos humanos, no solo ha permitido enfrentar vándalos e infiltrados en la legítima protesta social, sino que también ha puesto a salvo a comunidades inermes” (*RPN*, No. 296, 2013, 7). Y para ejemplificar eso se pone el ejemplo de 11 patrulleros del Esmad que ayudaron a reconstruir la casa de un vendedor de hortalizas “que los vándalos incineraron en las protestas” (*Ibíd.*, 30). Por eso el director, general Rodolfo Palomino recalcó: “el uso de la fuerza estará siempre enmarcado dentro de la proporcionalidad, adecuación y necesidad, por lo tanto, la autoridad policial jamás será sinónimo de maltrato o arbitrariedad” (*Ibíd.*, 32). En premio la primera dama los felicitó y dijo: “el Esmad se ha constituido en el bastión institucional para garantizar el normal desarrollo de la protesta social!” (No. 298, 2013, 25). Nosotros, por el contrario, lo encontramos presente en casi todas las protestas que tuvieron choques violentos, desde su creación en 1999 y especialmente desde el giro represivo de 2002<sup>24</sup>. Para 2006 tenía 1.524 integrantes en 10 escuadrones en las ocho regiones en que está organizada la Policía Nacional (*RPN*, No. 269, 2006, 16). Cifras más recientes hablan de casi 3.000 integrantes para 2014 (Cruz, 2017, 253).

Al lado de esas cifras, preocupa la impunidad que cubre muchos de los excesos de la Policía, especialmente del Esmad. Para citar solo un caso, el de Nicolás David Neira, joven asesinado por ese escuadrón el primero de mayo de 2005 en Bogotá. Según confesaba su padre a un medio internacional en 2015, ya iban diez años de impunidad, a lo que agregaba: “de la Impunidad se alimentan los estamentos del estado, las multinacionales, el 90% del gobierno, la mayoría de los congresistas, la mayoría de senadores; para llegar a ser presidente debe haber Impunidad”<sup>25</sup>.

## Conclusiones

En síntesis, hemos visto a la Policía Nacional como una institución clave en función estatal de control del orden social, aunque insistimos que no es la única. Esto obviamente significa que la trayectoria del Estado y la democracia colombianos marcan su historia reciente. De las estadísticas vistas en la primera parte y la descripción de la segunda surgen divergencias que llaman a reflexionar. Aunque la Policía pretende mostrarse cada vez más respetuosa de los derechos humanos, incluido el de la protesta, la evolución cuantitativa de actos de represión no coincide totalmente con esta apreciación. Esta autoimagen puede reflejar el uso de un lenguaje “políticamente correcto” de cada periodo, mientras las prácticas concretas de la Policía irían en contravía de estos floridos discursos dirigidos a la galería.

Aquí cabe una reflexión sobre la capacidad de adaptación de la institución a los gobiernos de turno e incluso al talante del gobernante, algo que es consistente con lo observado por analistas internacionales (Della Porta y Reiter, 1998). La cultura política de las élites gobernantes influye mucho en la configuración del cuerpo policial: para incorporar el lenguaje de la paz y los derechos humanos, como ocurrió en los 80 y 90, o para reproducir el idioma autoritario de comienzos de este siglo que sorprendentemente se mantiene durante el mandato Santos, a pesar de los diálogos de paz.

---

24 En el debate en el Congreso a inicios de 2016 sobre ese cuerpo élite de la Policía, mientras el representante a la Cámara Alirio Uribe denunció que en la primera mitad de ese año el Esmad había cobrado 682 víctimas, el director de la Policía, general Jorge Rodríguez, informó que de 11.181 manifestaciones realizadas entre 2003 y 2015, ese cuerpo intervino solo en 3.590. Por su parte el general Gabriel Bonilla, comandante del Esmad, señaló que “no está en nuestra doctrina considerar al manifestante como un enemigo”. Y agregó: “si se emplean granadas de sonido, humo, gas y luz, además de esferas fragmentarias es para evitar contacto físico con los generadores de los disturbios” (testimonios del debate publicados en [www.pacifista.co](http://www.pacifista.co) Consultado en agosto 15 de 2016). Cajar y otras ONG de derechos humanos latinoamericanas denunciaron que entre 2002 y 2014 el Esmad “es señalado como responsable de 448 casos de agresiones que abarcan 3.950 víctimas” (CELS, 2016, 25). Según nuestra BDLS el Esmad intervino en 45 de las 84 protestas “reprimidas” en 2015. Recientemente medios alternativos han denunciado brutales intervenciones del Esmad en la VIII Minga de 2016 (<http://www.alianzademediosalternativos.org/> Consultado el 15 de marzo de 2017).

25 [www.colectivodeabogados.org/?10-anos-del-asesinato-de-Nicolas-Neira-Entrevista-a-Yuri-Neira](http://www.colectivodeabogados.org/?10-anos-del-asesinato-de-Nicolas-Neira-Entrevista-a-Yuri-Neira), consultada el 8 de junio de 2017.



Este panorama es muy preocupante en el contexto del posconflicto y la creciente agitación social que vive hoy el país. Históricamente tenemos la herencia de pocos mecanismos prácticos de negociación en el conflicto y sí muchos de represión. La función reguladora estatal se atrofió mientras creció la de coerción. En una democracia ideal el Estado debía relacionarse con movimientos sociales fuertes y autónomos, cosa que no ha propiciado históricamente el régimen político colombiano. Pero lo más grave es que el Estado ni siquiera les garantiza a los movimientos sociales el derecho a la vida y la integridad personal<sup>26</sup>.

Es hora de enderezar el camino ahora que estamos *ad portas* de superar la confrontación entre insurgencia y Estado. Quedan pendientes bastantes tareas para aclimatar la paz. Muchas de ellas involucran nuevamente la función de control de la fuerza por parte del Estado, que ahora debe proteger a sus antiguos enemigos, los guerrilleros hoy desmovilizados. Pero hay otras que tienen que ver con la agenda social que está sin resolverse, pues ese no era el objeto de los diálogos de La Habana. Tal agenda que, de alguna forma, ha sido recogida por nuestra BDLS, deberá ser presionada con vigor desde la sociedad civil. Ojalá no encuentre oídos sordos en los gobiernos de turno y haya menos mano dura ante las protestas que inevitablemente tendrán lugar. Las tareas pendientes en este terreno siguen siendo estimular la participación ciudadana, regular la conflictividad social despenalizando la protesta, replantear los órganos de control, especialmente el Esmad, y aclimatar una nueva cultura política con códigos, ellos sí, de verdadera convivencia.

---

26 Las cifras de violencia política en el país eran altas para mediados de 2017. Según la Defensoría del Pueblo “...tenemos 186 homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos desde el 1 de enero de 2016, y este año (2017) son 52 homicidios y más o menos 500 amenazados” (*El Espectador*, 14 de julio de 2017, p. 3). En el mismo periódico se informa que según la ONG inglesa, Global Witness, en Colombia hubo 37 asesinatos de ambientalistas, lo que nos ubica como el segundo país más violento para los opositores del extractivismo en el mundo, después de Brasil (*El Espectador*, 14 de julio de 2017, p. 14). Lo peor es que esa tendencia, lejos de disminuir ha continuado aumentando en tiempos recientes.

---

## BIBLIOGRAFIA

### Fuentes primarias

Archivo General de la Nación (AGN) Ministerio de Gobierno, 1974-1975.  
Base de Datos de Luchas Sociales (BDLS), Cinep, 1975-2015.  
Código Nacional de Policía, 1970.  
Código Nacional de Policía y Convivencia, 2016.  
Inventario Documental de Presidencia (IDP), Archivo de Presidencia, 1978-2014.  
Entrevista al General Alberto Ruiz Novoa, Bogotá, 2016.

### Fuentes periódicas

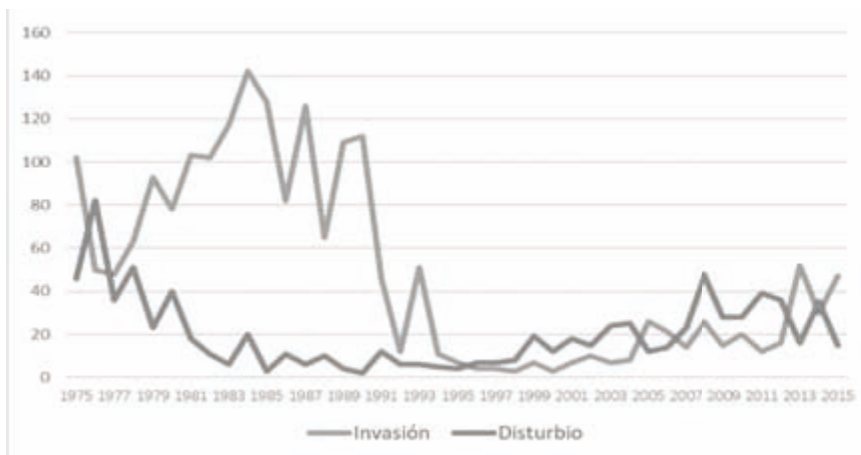
*Alternativa*, 1974-1980  
*Criminalidad*, 2008-2016  
*El Espectador*, 2017  
*Revista de la Policía Nacional*, 1975-2015

### Literatura secundaria

Archila, Mauricio (1992). *Cultura e identidad obrera, Colombia 1910-1945*. Bogotá. Cinep.  
----- (2004). *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia, 1958-1990*. Bogotá. Cinep/Icanh.  
----- (2012). “Luchas laborales y violencia contra el sindicalismo en Colombia, 2002-2010”. En: *Controversia*, No. 198. Junio. pp. 161-216.  
----- y otros (2012). *Violencia contra el sindicalismo 1984-2010*. Bogotá. Cinep.  
Aytaç, S Erden, Schiumerini, Luis, y Stokes, Susan (2017). “Protests and Repression in New Democracies”. En: *Perspectives on Politics*. Vol. 1. No. 1. 62-82.  
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2016). *Los Estados latinoamericanos ante la protesta*. Buenos Aires. CELS.  
Cruz, Edwin (2017). *Caminado la palabra. Movilizaciones sociales en Colombia (2010-2016)*. Bogotá. Desde Abajo.  
Davenport, Christian (2007). *State Repression and the Domestic Democratic Peace*. New York. Cambridge University Press.  
Della Porta, Donatella (1996). “Social Movements and the State: Thoughts on the Policing of Protest”. En: McAdam, Doug, McCarthy, John y Zaid, Mayer (Editores). *Comparative Perspectives on Social Movements*. New York, Cambridge University Press.  
----- y Reiter, Herbert (1998). “Introduction”. En: Donatella Della Porta y Herbert Reiter (editores). *Policing Protests, the Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*. Minneapolis. University of Minnesota Press.  
----- y Atak, Kivanç (2015). “The Police”. En: Duyevendak, Jan Willem y Jasper, James (Editores). *Breaking Down the State, Protestors Engaged*. Amsterdam. Amsterdam University Press.  
Goldstone, Jack A. (2015). “Conclusion: Simplicity vs Complexity in the Analysis of Social Movements”. En: Duyevendak, Jan Willem y Jasper, James (Editores). *Breaking Down the State, Protestors Engaged*. Amsterdam. Amsterdam University Press.  
Gutiérrez, Francisco (2012). “El déficit civilizatorio de nuestro régimen político: otra anomalía en una perspectiva comparada”. *Análisis Político*. No. 76. Septiembre-diciembre, pp. 59-82.  
----- (2014). *El orangután con sacoleva, 100 años de democracia y represión en Colombia*. Bogotá. Iepri/Universidad Nacional de Colombia.  
Hering, Max (2017). *1892: un año insignificante, orden policial y desorden social en la Bogotá de fin de siglo*. Bogotá. Crítica /Universidad Nacional de Colombia.  
Kalybas, Stathis (2001). “La violencia en medio de la guerra civil”. En: *Análisis Político*. No. 42. enero-abril, pp. 3-25.  
Ortiz, David (2015). “State Repression and Mobilization in Latin America”. En: Almeida, Paul y Cordero, Alen (Editores). *Handbook of Social Movements Across Latin America*. New York. Springer.  
Policía Nacional de Colombia (2018). *Policía, bandoleros y guerrilla, 1948-1973*. Bogotá. Imprenta Nacional.  
Tilly, Charles, Tarrow, Sidney y McAdam, Doug (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge. Cambridge University Press.

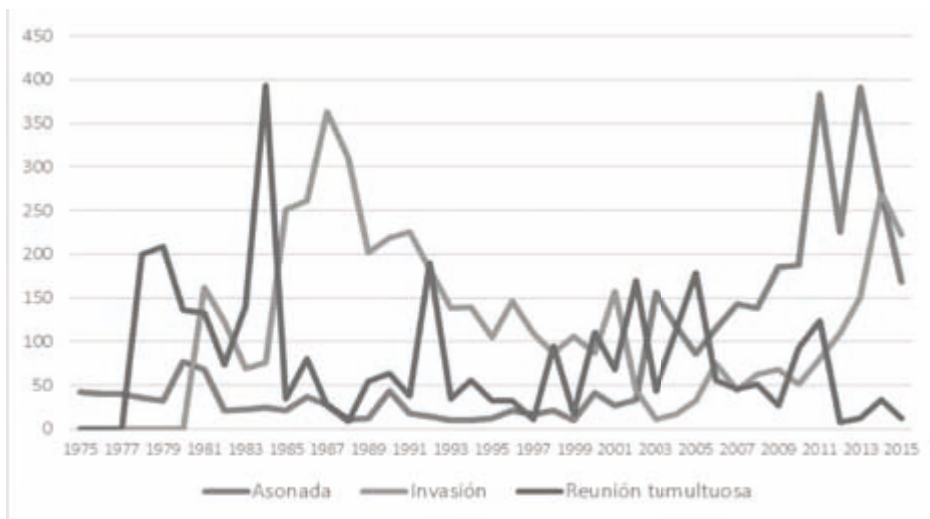
## ANEXO

**Gráfica A1. Luchas contenciosas 1975-2015**



Fuente: BDLS

**Gráfica A2. Protestas según Policía 1975-2015**



Fuente: elaboración propia sobre datos de Dijin, revista Criminalidad, Vol. 50, No. 1, 2008, pp. 206-230 y 290-306; Vol. 51, No. 1, 2009, pp. 25-109; Vol. 52, No. 1, 2010, pp. 36-132; Vol. 53, No. 1, 2011, pp. 44-147; Vol. 54, No. 1, 2012, pp. 55-159; Vol. 55, No. 3, 2013, pp. 11-120; Vol. 56, No. 2, 2014, pp. 11-138; Vol. 57, No. 2, 2015, pp. 23-136; Vol. 58, No. 2, 2016, pp. 9-106.



---

# RUPTURAS CON EL ORDEN ESTABLECIDO: LAS MOVILIZACIONES FEMINISTAS

OLGA AMPARO SÁNCHEZ GÓMEZ

INVESTIGADORA FEMINISTA

TRABAJADORA SOCIAL Y MAGISTER EN ESTUDIOS DE POBLACIÓN

Las movilizaciones sociales que han irrumpido en la última década, en casi todo el planeta, proponen nuevos problemas a la política y ofrecen innovadores sentidos a viejas y emergentes problemáticas. La movilización ha estado presente en las luchas sociales y políticas en la humanidad<sup>1</sup>, lo significativo de las nuevas acciones colectivas es que han incorporado a las prácticas políticas tradicionales contenidos, formas y narrativas innovadoras. En esta dirección es importante resaltar el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación para romper con las barreras geográficas locales y colocar a través de las redes sociales lenguajes, estéticas, mensajes que desafían el orden establecido y el carácter único de la identidad, poniendo en el espacio público, nuevamente, la heterogeneidad de la identidad. (Flórez F, Juliana, 2014, p. 122).

En el presente texto se plantean, en la primera parte, algunos elementos sobre los movimientos sociales, los cuales permiten ubicar la movilización feminista; en una segunda parte se trata de rastrear en qué coyuntura aparecen las movilizaciones #NiUnaMenos y la Ola verde en Argentina, la “Ola Feminista” en Chile y #NosotrasParamos en España. ¿Qué tipo de acción colectiva desarrollan? ¿Cómo se organizan los elementos que componen la movilización? ¿En qué discurso enmarcan sus exigencias? Y, finalmente, ¿con qué finalidades? No se incluye en este apartado el análisis de la movilización social que otros movimientos populares han llevado a cabo en la última década, porque rebasa el propósito del artículo.

---

1 Algunas de las movilizaciones más significativas que han generado cambios en las estructuras sociales y políticas: *El 20 de junio de 1917*, las mujeres del movimiento sufragista estadounidense, se concentraron diariamente en la Casa Blanca, exhibieron pancartas que decían: nosotras, las mujeres de EE UU, podemos afirmar que EE UU no es una democracia. A los 20 millones de mujeres que vivimos aquí se nos niega el derecho al voto. Más de 200 activistas fueron detenidas. *El marzo de 1930*, Mahatma Gandhi inicia “la marcha de la sal, recorre 390 kilómetros para protestar contra el Imperio Británico. *Los disturbios de Soweto, en Sudáfrica en 1976*: los estudiantes del barrio negro de Soweto salieron a la calle cuando el gobierno sudafricano instauró una ley que obligaba a que la mitad de la enseñanza se realizase en lengua afrikáans. El gobierno respondió con dureza, asesinando a cientos de jóvenes. Esta protesta significó el comienzo de la lucha organizada contra el Apartheid. *Mujeres de Liberia por la Paz*, desde el 2002 fueron convocadas por Leymah Gbowee para orar por la paz, ante la guerra que vivía el país por más de 14 años y la crítica situaciones de violaciones, asesinatos y violencia que debían sufrir cotidianamente. Esta acción impulsó un movimiento de mujeres comunes y corrientes que organizó campañas y contribuyó a poner fin a la guerra en Liberia. *La Primavera Árabe* fue una serie de alzamientos populares en los países árabes acontecidos entre 2010 y 2014. La cadena de movilizaciones se inicia con la revolución tunecina, en diciembre de 2010. Sus demandas se centraron en instaurar libertades democráticas, cambios políticos, económicos y sociales. *El Movimiento 15-M, España 2011*, también llamado movimiento de los indignados, fue una movilización ciudadana a partir de la manifestación del 15 de mayo de 2011 y luego que 40 personas decidieran acampar en la puerta del Sol, se iniciaron una serie de movilizaciones pacíficas en todo el territorio español con el propósito de impulsar una democracia más participativa alejada del bipartidismo PSOE-PP, abolir el dominio de bancos y corporaciones y medidas que llevaran a cambios en sistema democrático del país. Este movimiento tendría eco en otros países europeos y en la crisis financiera estadounidense con Occupy Wall Street.



Elegir las movilizaciones de Argentina, Chile y España, tiene que ver con que estas permiten rastrear cómo “bajo circunstancias de vulnerabilidad, cuando hay que procurar un lugar de enunciación propio y claramente delimitado frente al adversario, los movimientos tienen la necesidad estratégica no sólo de presentarse como héroes, sino, también, de sentirse como tales, fuertes, capaces de todo. Tienen un deseo de reconocerse como héroes de la acción colectiva para poder persistir como sujetos políticos. Son esas circunstancias en las que una lucha debe jugarse el todo por el todo, porque saben que llegó el momento decisivo ...” (Flórez F, Juliana, 2014, p. 157).

¿Cuál es el lugar desde donde hablan, gritan y exigen las mujeres en las movilizaciones? ¿Qué es lo que está en situación de vulnerabilidad para ellas? ¿Qué es lo que está en juego para las mujeres? La respuesta no es sencilla, amerita un estudio y mayor conocimiento de las dinámicas del movimiento feminista y de mujeres en los diferentes países; pero una primera respuesta, incompleta aún, es que a través de la acción colectiva de las movilizaciones se cuestiona el modelo hegemónico patriarcal heterosexual racista y colonial<sup>2</sup> que atraviesa nuestras maneras de ser, conocer, producir y vivir. Se interpela ese modelo en dos pilares fundamentales: la apropiación del cuerpo de las mujeres y sus precarias condiciones del trabajo. Las mujeres están exigiendo autonomía y libertad, para decidir sobre sus vidas, para transitar por lo público y estar en lo privado sin que sus cuerpos estén diariamente expuestos a las violencias que los varones ejercen contra ellas. Lo que está en juego es la vida de las mujeres, su integridad personal, reproductiva, sexual y las posibilidades reales de que las mujeres podamos Ser y estar en el mundo o, en la dirección del pensamiento de Butler, que las vidas de las mujeres sean “vidas vivibles”.

Soy consciente de que existe una diversidad de saberes teóricos-prácticos feministas y de otros movimientos sociales y populares, así como de contextos diversos y dinámicos en los que estos saberes y acciones colectivas se producen, de los cuales el artículo no da cuenta. Lo que aquí se plantea es solo una aproximación parcial a las movilizaciones anteriormente enunciadas, reconociendo que desde el lugar en donde me sitúo se dejan de lado realidades, debates, reflexiones y aproximaciones que deben ser estudiadas y conocidas.

---

2 Consultar Viveros Vígoya (2016) y Flórez Flórez, Juliana (2015 y 2016)



## Los movimientos sociales una clave para interpretar las movilizaciones sociales

A partir de los años ochenta existe una amplia literatura y acalorados debates sobre los movimientos sociales, y no es pretensión del artículo entrar en ellos. Solo enunciaré uno de los cuestionamientos planteados a los estudios de los movimientos sociales, su visión eurocéntrica y androcéntrica<sup>3</sup>, visión criticada entre otros, por la teoría decolonial<sup>4</sup> y los feminismos de frontera.

Para el presente artículo retomaré algunos de los planteamientos de Alberto Melucci y Manuel Castells, cuyos estudios dan algunas pistas para analizar las movilizaciones feministas en Argentina, Chile y España. Alberto Melucci, construye su análisis a partir de una crítica a las diversas teorías que se han elaborado acerca de las acciones colectivas. En su opinión, éstas adolecen de la capacidad de explicar los fenómenos de la sociedad contemporánea, que es una sociedad compleja en la que los nuevos movimientos sociales desplazan sus objetivos de lo político hacia las necesidades de autorrealización de los actores en su vida cotidiana (Melucci Alberto, 1994, p.7).

Melucci considera que lo que caracteriza a las sociedades complejas es la existencia de nuevas prácticas y tipos de acción, donde el manejo de información es central para su estructuración. El dominio en las sociedades complejas descansa en un constante flujo de información. Por lo demás, la acción colectiva se ubica en el ámbito cultural, y en un mundo regido por el dominio de la información los movimientos sociales tienden a cumplir la

3 El desvelar la visión androcéntrica de la sociedad se le debe a los feminismos. Esta visión hace referencia al menosprecio de lo subjetivo y la exaltación de lo racional, a la mayor legitimidad y autoridad que se le otorga a la experiencia masculina expresada en la dicotomía entre lo masculino y lo femenino; “al equiparar el primer término con lo emocional, lo privado, lo concreto, lo particular, etc., y el segundo, con sus contrarios, lo instrumental, lo público, lo impersonal, lo abstracto...” (Flórez, Flórez; Juliana, 2014, p.72). El eurocentrismo, es la visión que considera a Europa como centro o protagonista de la historia y la civilización humanas.

4 La teoría decolonial propone discutir el enfoque de las herencias coloniales en América Latina, y surge dentro del debate crítico de las ciencias sociales, originalmente en las áreas de sociología e historia. Interpela cómo “las diferentes formas de conocimiento eurocéntrico construyeron –y aún hoy lo hacen– un concepto de modernidad excluyente. Desde la llegada a América, Europa se erige como modelo único de toda la civilización, entonces se torna necesario poder vislumbrar qué se desprende del eurocentrismo y, a partir de allí, cómo sería posible controlar la economía, la autoridad, el género y la sexualidad, y en definitiva, la subjetividad” (Bravo, Lucia, El pensamiento crítico latinoamericano: La opción decolonial), consultado en <https://www.teseopress.com/americalatinaencrucijada/chapter/capitulo-i-el-pensamiento-critico-latinoamericano-la-opcion-decolonial/>. Se puede consultar a Walter Dignolo, Enrique Dussel, Santiago Castro-Gómez y Nelson Maldonado Torres, teóricos que inician la discusión.

---

función de signos que tornan visible la existencia de problemas en ciertas áreas de la sociedad y cuestionan los códigos simbólicos dominantes introduciendo nuevos significados sociales. De ahí que los movimientos sociales puedan convertirse en significados alternativos a los códigos simbólicos dominantes (Melucci, 1994, p.7).

Una de las características más sobresalientes de los nuevos movimientos sociales, siguiendo a Melucci, es que ellos cambian su terreno de acción del terreno propiamente político al terreno cultural; por un lado, existen movimientos sociales orientados a la acción política cuyas metas están dirigidas a modificar la sociedad en relación con el ejercicio del poder político a través de acciones instrumentales; por otro, hay movimientos sociales cuyas actividades se desarrollan en el terreno cultural y buscan cambiar la mentalidad y el comportamiento de los individuos. Partiendo de estos planteamientos, se puede lanzar como hipótesis que el movimiento feminista dirige sus acciones colectivas a fisurar las bases materiales y simbólicas del modelo hegemónico patriarcal heterosexual, racista y colonial, y, en esta perspectiva, a generar transformaciones en las estructuras socio económicas y culturales de la sociedad, así como en mujeres y varones.

Para Melucci los nuevos movimientos sociales no son acciones colectivas fuertemente organizadas, sino que por el contrario se originan en redes informales que los actores establecen en su vida diaria. En esas redes, los actores ensayan y ponen en práctica significados alternativos a los que les ofrece el discurso hegemónico. En un momento dado esos significados alternativos pueden alcanzar la forma de un movimiento social (dejan de ser privados y se hacen públicos) y desafiar a los significados dominantes. El conflicto tiene lugar, principalmente, en un terreno simbólico, mediante la subversión y perturbación de los códigos dominantes sobre los que se fundan las relaciones sociales (Melucci, 1994, p.9).

En relación con las identidades presentes en los movimientos sociales, Castells plantea que existen dos tendencias: la proactiva, que afirma sus identidades colectivas en contra del orden global y busca transformar las relaciones humanas en su nivel más fundamental, como el feminismo y el ecologismo; y la reactiva, que construye trincheras de resistencia en nombre de Dios, la nación, la etnia, la familia, la localidad, es decir, las categorías fundamentales de la existencia, amenazadas con el asalto combinado y contradictorio de las fuerzas tecno-económicas y los movimientos sociales transformadores. Para el autor la sociedad red, se caracteriza entre otras dinámicas por la globalización económica, la flexibilización del trabajo y la transformación de las bases materiales de la vida, el espacio y el tiempo mediante la constitución de un espacio de flujos y del tiempo “atemporal”. En estas nuevas dinámicas el flujo de la información tiene un peso central (Castells, 1999), cobrando importancia la relación de los movimientos sociales con el internet y con las nuevas tecnologías de la comunicación.

Los planteamientos de Manuel Castells y Alberto Melucci dan pistas para analizar las movilizaciones feministas como un conjunto de redes de interacción social establecidas por una pluralidad y diversidad de mujeres, grupos y organizaciones, vinculadas en torno a conflictos económicos, culturales y políticos, sobre la base de identidades y subjetividades que se intersectan. Sus prácticas políticas y discursivas son diversas y están dirigidas fundamentalmente a la redefinición de las subjetividades femeninas y masculinas; la constitución de ellas como sujetos de derechos; la defensa de sus derechos humanos; la eliminación de la violencia en su contra; la lectura crítica del modelo hegemónico patriarcal heterosexual, racista y colonial; es decir, están dirigidas a analizar y comprender la situación de opresión y subordinación de las mujeres como un problema de poder económico, político y cultural para fisurar y transformar, como anteriormente se ha afirmado, las bases materiales y simbólicas de dicho modelo.

### **La rebeldía y la subversión en la movilización local y global del (de los) feminismo(s)**

Las movilizaciones del feminismo a lo largo de la historia han sido expresiones del malestar y la rebeldía de las mujeres en su intento, a veces fallido, de subvertir el poder del patriarcado sobre sus cuerpos y sus vidas. Estas

---

acciones colectivas se llevan a cabo desde el dolor y la esperanza, desde la rebeldía y la rabia ante tanta injusticia y desidia, desde las incertidumbres y los miedos, desde la certeza de estar contribuyendo a escribir y re-escribir las historias de las mujeres en sus diversas identidades y subjetividades; y con el firme convencimiento de que se está contribuyendo a perfilar nuevas formas de vida, de relaciones socio-afectivas y de convivencia respetuosa con la naturaleza.

Las acciones colectivas del feminismo son expresión de una práctica política de partir del sí, de vivir las contradicciones en primera persona, no para quedarse allí sino para liberarse y para ganar autonomía y libertad. También son una práctica de hacer centro; práctica constante y persistente para superar la dificultad femenina y alcanzar el puesto de sujeto, para situarse psicológicamente “en el centro de lo que una desea, quiere y hace” (Dominijanni, 1995, p. 16). Son también, expresión de una política que no “le teme al vacío; por el contrario, lo cruza con la certeza de que en el vacío nace lo imprevisto y la carencia puede volverse recurso. Abriendo así la puerta a una subjetividad descargada de la dialéctica siervo-amo, a una política ya no movida por el victimismo reactivo sino por el deseo activo de desestructurar el paradigma de la opresión” (Dominijanni, 1995, p.16) y del patriarcalismo. Cruzar ese vacío es también la posibilidad hecha realidad de desestructurar relaciones opresivas e injustas.

Una expresión de lo local con lo global son las movilizaciones como #NiUnaMenos y la Ola Verde en Argentina, #NosotrasParamos en España y la Ola Feminista en Chile. Las redes sociales y el internet han sido utilizadas como herramientas para divulgar y articular estos proyectos alternativos locales mediante protestas globales, que han acabado aterrizando en diversos lugares del planeta.

*#NiUnaMenos* es el colectivo conformado por periodistas, artistas y activistas que desde el año 2014 invitan a participar de encuentros con maratones de lecturas, proyecciones y performances contra el feminicidio, en distintos espacios de la ciudad de Buenos Aires. “En el 2015 sus actividades comenzaron a adquirir cierta relevancia por los numerosos casos que tomaron protagonismo en los medios de comunicación, siendo el último registrado antes de convocar a la concentración, el caso de Chiara Paez”<sup>5</sup>. La movilización se realizó por primera vez el 3 de junio de 2015 en ochenta ciudades de Argentina; se repitieron en 2016 y 2017 y se ha extendido a Ecuador, Uruguay, Perú, Colombia, Venezuela, Chile, Bolivia, Paraguay, Italia y España. Como plantean sus impulsoras: “Ni Una Menos es un grito colectivo contra la violencia machista. A Ni Una Menos se sumaron miles de personas, cientos de organizaciones en todo el país, escuelas, militantes de todos los partidos políticos. Porque el pedido es urgente y el cambio es posible, Ni Una Menos se instaló en la agenda pública y política”<sup>6</sup>.

La “Ola Feminista” en Chile fue producto del rechazo frente al abuso sexual de un alumno contra una funcionaria del Instituto Nacional, un liceo para hombres. El centro educativo es tomado por las estudiantes del Liceo Carmela Carvajal, quienes tapaban las sillas con rejas y colgaban carteles en contra del machismo. Las estudiantes denunciaban la reproducción del machismo en las aulas y la desidia del sistema educativo para hacer frente a la violencia contra las mujeres en dichos centros. Las imágenes se difundieron rápidamente, torsos desnudos y pintados tomándose los centros educativos, las calles y monumentos emblemáticos de Santiago de Chile. Cuerpos que desafían los cánones de la estética, cuerpos que irritaban los valores de una sociedad que se hace la sorda ante la generalizada violencia en contra de las mujeres y las jóvenes. A la “Ola Feminista” se sumaron al menos 15 universidades las cuales se paralizaron o fueron tomadas por las estudiantes mujeres que exigen una educación no sexista y el cese de las violencias en su contra<sup>7</sup>.

---

5 <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2010/11/encuesta-ni-una-menos-COPES-INFORME-FINAL-enero-2016.pdf>

6 [http://niunamenos.com.ar/?page\\_id=6](http://niunamenos.com.ar/?page_id=6)

7 [https://elpais.com/internacional/2018/05/16/america/1526477379\\_243906.html](https://elpais.com/internacional/2018/05/16/america/1526477379_243906.html)



---

La “Ola Verde”, por el pañuelo verde distintivo del apoyo a la campaña a favor del aborto en Argentina, se convirtió en una marea que se expandió por todo el país y con mayor presencia en los grandes centros urbanos. La despenalización del aborto de la Cámara de Diputados, conseguido el 14 de junio de 2018, luego de veintidós horas de debate y meses de campañas y movilizaciones, es una conquista del movimiento de mujeres que desde hace años ha ganado peso en las calles, las redes y la agenda pública. La ocupación callejera y la presión ejercida por la multitud congregada alrededor del Congreso fueron claves para la sanción parcial de la ley. En la calle, una multitud mantuvo la vigilia rodeando el edificio del Congreso, cientos de miles de mujeres con sus pañuelos verdes y el grito de las mujeres vindicando su autonomía reproductiva, resonó en las calles. La “Ola Verde” se replicó en México, Paraguay, Brasil, Costa Rica, el Salvador entre otros países.

#NosotrasParamos tiene su origen en la movilización de las islandesas el 24 de octubre de 1975. El 90% de las mujeres participó en lo que ellas denominaron el “Día libre de las mujeres”. Dejaron de trabajar, de cocinar o de cuidar a los hijos. Bancos, fábricas, tiendas, centrales de comunicación, escuelas y guarderías cerraron y los varones se vieron obligados a ir a sus trabajos con sus hijas/os<sup>8</sup>.

“Si nosotras paramos, se para el mundo” fue la consigna para convocar en España a la primera huelga general de mujeres en más de 200 lugares del país el 8 de marzo de 2018, Día Internacional de la Mujer. La convocatoria estuvo precedida de la movilización #NosotrasParamos el 8 de marzo de 2017. La idea de la acción colectiva y del paro se extendió por todos los continentes, articulando globalmente la indignación, rebeldía y exigencias de las mujeres.

Las razones para convocar al paro se asientan en las desigualdades e injusticias que vivimos las mujeres en el planeta, tales como la brecha salarial, la mayor precariedad del empleo, la violencia en los lugares de trabajo, el déficit de representación política de las mujeres en cargos de elección popular y en cargos de decisión en el sector público y privado. La invitación fue a paro laboral, estudiantil, de cuidados y de consumo; “de cuidados porque son las mujeres las que históricamente y en la actualidad, realizan en mayor medida todas las tareas necesarias para el sostenimiento de la vida. Tareas infravaloradas e invisibilizadas a pesar de su vital importancia. De consumo, porque las mujeres -especialmente las pobres y las racializadas- se ven más afectadas por el actual sistema capitalista y el modelo de consumo-crecimiento”<sup>9</sup>.

El propósito de #NosotrasParamos fue, nuevamente, poner en las narrativas y en el escenario público que la revolución feminista y de las mujeres es imparable históricamente. Y los mensajes articularon la denuncia con la acción y con el compromiso con las mujeres en sus diversidades identitarias y sexuales. “No vamos a parar. Por nosotras. Por las que no están, por las que vendrán. Por los que no escuchan”, “La lucha sigue, cueste lo que cueste”. “Manolo, Manolito, hoy te cuidas tú solito”<sup>10</sup>.

Las cuatro movilizaciones reseñadas han logrado canalizar el descontento de las mujeres y generar nuevas formas de participación. Las mujeres en sus diversas identidades y subjetividades se han tomado las calles para, a múltiples voces, exigir y hacer; ellas planean y coordinan la acción, deslegitiman al poder patriarcal y proponen nuevas formas de organización desde abajo desarrollando estructuras que permiten a la diversidad de identidades y subjetividades expresarse, crear redes de información, visibilizan el conflicto del patriarcado con las mujeres, el cual se manifiesta a través de la violencia contra ellas, la restricción de la autonomía sexual y reproductiva, y la falta de oportunidades para el desarrollo pleno de las mujeres.

---

8 [https://www.abc.es/sociedad/abci-todas-mujeres-islandesas-fueron-huelga-201603062038\\_noticia.html](https://www.abc.es/sociedad/abci-todas-mujeres-islandesas-fueron-huelga-201603062038_noticia.html)

9 <https://es.greenpeace.org/es/noticias/huelga-feminista-internacional-8m-si-nosotras-paramos-se-para-el-mundo/>

10 <https://es.greenpeace.org/es/noticias/huelga-feminista-internacional-8m-si-nosotras-paramos-se-para-el-mundo/>

---

Las movilizaciones también han sido creadoras de nuevas narrativas, de lenguajes no institucionales y no acomodados a las reglas de juego patriarcal. Desde allí, las movilizaciones contribuyen a descolonizar saberes y relaciones que son deshumanizantes y que atentan contra el buen vivir, han sido constructoras de “referencias vitales en nuestro hacer y en nuestro pensar, a la vez que desafiantes de las actuales estructuras y oportunidades políticas” (Calle Collado, Ángel: 2006; 1).

Asimismo, las acciones colectivas combinan viejas y nuevas formas de toma de la calle, mensajes, narrativas y exigencias que giran alrededor de vindicaciones como “queremos decidir sobre nuestros cuerpos” “queremos una vida digna sin violencias” “queremos territorios habitables y seguros” “queremos ser reconocidas como ciudadanas plenas”. Cada una de estas vindicaciones son interpelaciones a la democracia y al déficit de ciudadanía de las mujeres. Todas ellas tienen un denominador común: radicalizar la democracia en lo público y en lo privado e interpelar al modelo hegemónico patriarcal heterosexual, racista y colonial.

El planteamiento de Ángel Calle Colado, permite una mejor comprensión de lo que está en juego con la movilización social feminista: “... la democracia radical es expresión organizativa a la vez que reclamación aglutinante de estas protestas. Hablamos aquí de sujetos más difusos, sujetos que se empeñan en que otros sujetos se movilicen bajo paraguas autónomos. Es decir, se trata más de espacios de movilización, productores de bienes y herramientas para la protesta (discursos, organizaciones, formas de hacer). Son conjuntos de acción (Villasante, 2006) antes que movimientos “clásicos” buscando aglutinar en su interior todo el descontento y proponer una identidad cerrada bajo una organización visiblemente muy estructurada. Se enfatiza el cómo, y la reproducción de esos cómo para la rebeldía, antes que un fin determinado<sup>11</sup>” (Calle Collado, 2006, p. 11).

Las características más significativas de estas movilizaciones son: 1) sus dinámicas son horizontales en la toma de decisiones, donde el asambleísmo juega un papel importante; 2) el vínculo político se encuentra anclado en los afectos, la emotividad y la construcción de “lazos de confianza política, combinándolo con un fuerte rechazo a la institucionalidad” (Zibechi, 2004, p. 3) las vindicaciones se llevan a cabo a través de la acción directa como medio para exigir el fin de las violencias, la autonomía sexual y reproductiva y la igualdad de oportunidades, entre otras (Svampa, 2008, p. 78); 4) la articulación se ha dado sobre una base interclasista fundada en una diversidad de identidades de sexo/género, etnia, raza, nacionalidad y religión, y a esto debe agregarse que las identidades de grupo se han construido sobre la base de valores compartidos a través de una identificación de valores, visiones, exclusiones, discriminaciones e injusticias compartidas; 5) la existencia de líderes y de unos mínimos recursos organizativos, que provienen de vínculos comunitarios o asociativos preexistentes; y 6) la utilización de redes de comunicación ya existentes para hacer circular mensajes y nuevas narrativas y consignas.

Por último -no por ello menos importante, uno de los centros de las movilizaciones ha sido el cuerpo, como lo plantea Foucault, un texto donde se escribe la realidad social. El cuerpo, los cuerpos, que desafían los cánones del comportamiento individual y colectivo de las mujeres y las normas estéticas y las maneras de actuar y de obedecer que se les impone (Farina, 2007, p. 11), cuerpos que siguiendo a Butler (1997) encarnan una manera de hacer, de dramatizar, de reproducir situaciones históricas. Son narrativas corporales donde el cuerpo es objeto y sujeto que se imbrican mutuamente.

“Todos estos cuerpos, a través de técnicas, actitudes y actividades muy diversas (desnudo, pintura y/o adorno del cuerpo, ocupación del espacio público, etc.), denuncian un abanico muy amplio de situaciones de opresión y desigualdad, al tiempo que defienden múltiples reivindicaciones; siempre desde la afirmación de la existencia y la presencia social de las mujeres y las feministas. Los cuerpos de las mujeres, los cuerpos feministas aparecen, se hacen visibles, se hacen presentes, y al tiempo que

---

11 La cita de Villasante y las comillas se encuentran en el texto original citado.



se resignifican a sí mismos y a los espacios que ocupan, resignifican el mundo. Por tanto, constituyen representaciones y conceptualizaciones alternativas del ser mujer/ser hombre, del ser humano, de las relaciones sociales. Es decir, son agentes de contestación, transgresión y cuestionamiento de estereotipos, valores y asignaciones diferenciales de espacios, poderes, tiempos” (Esteban Galarza, 2011, p. 66).

Considero que las movilizaciones, sin proponérselo, retoman una de las piedras angulares del feminismo de los años 70, la política del cuerpo como acción individual y colectiva para exigir el derecho a la autonomía corporal; enfrentando y fisurando el poder que el patriarcado tiene sobre el cuerpo de las mujeres. El derecho al cuerpo significa poder disponer de él en todos y cada uno de los espacios y tiempos de la vida.

## BIBLIOGRAFIA

- Araba Sey y Castells Manuel (2006). “De la política en los medios a la política en red: Internet y el proceso político”. En: Castells, Manuel (Ed.) *La sociedad red*. Alianza. Madrid.
- Bravo, Lucia, El pensamiento crítico latinoamericano: La opción decolonial. Consultado en <https://www.teseopress.com/americalatinaencrucijada/chapter/capitulo-i-el-pensamiento-critico-latinoamericano-la-opcion-decolonial/>.
- Calle Collado, Ángel (2016). “Gritos de rebeldía. Movimientos sociales (globales) en el siglo XX”. En: Cándón Mena, José y Benítez, Lucía (coordinadores). *Activismo digital y nuevos modos de ciudadanía Una mirada global*. Institut de la Comunicació de la Universitat Autònoma de Barcelona. En <http://www.deseosenelinsomnio.com/wp-content/uploads/2016/07/MS-en-el-siglo-XXI-abril-2014.-FINAL-Edit-UAB.pdf>
- Castells Manuel (1999). “La era de la información”. Vol., 1. La sociedad red, Siglo XXI Editores, México.
- \_\_\_\_\_. (1999), “La era de la información”. Vol., 2, El poder de la identidad, Siglo XXI Editores. México.
- Dominijanni, Ida (1995) En Cigarini Lía. *La política del deseo: La diferencia femenina se hace historia*. Icaria editorial S.A. Barcelona.
- Esteban Galarza, Mari Luz (2011). “Cuerpos y políticas feministas: el feminismo como cuerpo”. En: *Cuerpos políticos y Agencias: Reflexiones Feministas sobre el Cuerpo. Trabajo y Colonialidad*. Universidad de Granada. España.
- Farina, Cynthia (2007). “El cuerpo como experiencia. Políticas de formación y mutación de lo sensible”. En: *Aisthesis*, núm. 42, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago.

- 
- Flórez Flórez, Juliana (2015). *Lecturas emergentes: el giro decolonial en los movimientos sociales*. volumen I. Bogotá. Universidad Javeriana.
- Flórez Flórez, Juliana (2015), *Lecturas emergentes: subjetividad, poder y deseo en los movimientos sociales*. volumen II. Bogotá. Universidad Javeriana.
- Marugán, Pintos Begoña y Vega Solís Cristina (2001). "El cuerpo contra-puesto: Discursos feministas sobre la violencia contra las mujeres". Ponencia presentada en el VIII Congreso de Sociología. Salamanca. 2001.
- Melucci Alberto (1994). "¿Qué hay de nuevo en los movimientos sociales?". En: Laraña, E. y Gusfield, J. (Editores). *Los nuevos movimientos sociales*. CIS. Madrid.
- Svampa, Maristella (2008). Cambio de época. Buenos Aires. Siglo XXI.
- Touraine, Alain (1971). *La sociedad postindustrial*. Barcelona. Ariel.
- Viveros Vigoya, Mara (2016). "La Interseccionalidad: Una aproximación situada de la dominación". En: *Debate Feminista*. 52. p. 1-17.
- Zibechi, Raúl (2004). Genealogía de la revuelta, Ediciones del FZLN, México D.F.

#### Consultas en internet

- <http://ctxt.es/es/20180613/Politica/20172/Argentina-voto-aborto-marchas-feministas-ley.htm>
- <http://www.letraslibres.com/espana-mexico/politica/la-ola-verde-por-el-aborto-legal-en-argentina>
- <https://catolicas.org.ar/derecho-al-aborto-sera-ley-hagamos-historia-los-derechos-las-mujeres/>
- [https://www.abc.es/sociedad/abci-todas-mujeres-islandesas-fueron-huelga-201603062038\\_noticia.html](https://www.abc.es/sociedad/abci-todas-mujeres-islandesas-fueron-huelga-201603062038_noticia.html)
- <https://es.greenpeace.org/es/noticias/huelga-feminista-internacional-8m-si-nosotras-paramos-se-para-el-mundo/>



# *El mundo*



---

## LOS MAYOS DEL 68 EN PERSPECTIVA

ALVARO TIRADO MEJÍA

PROFESOR EMÉRITO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

EX PRESIDENTE DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS

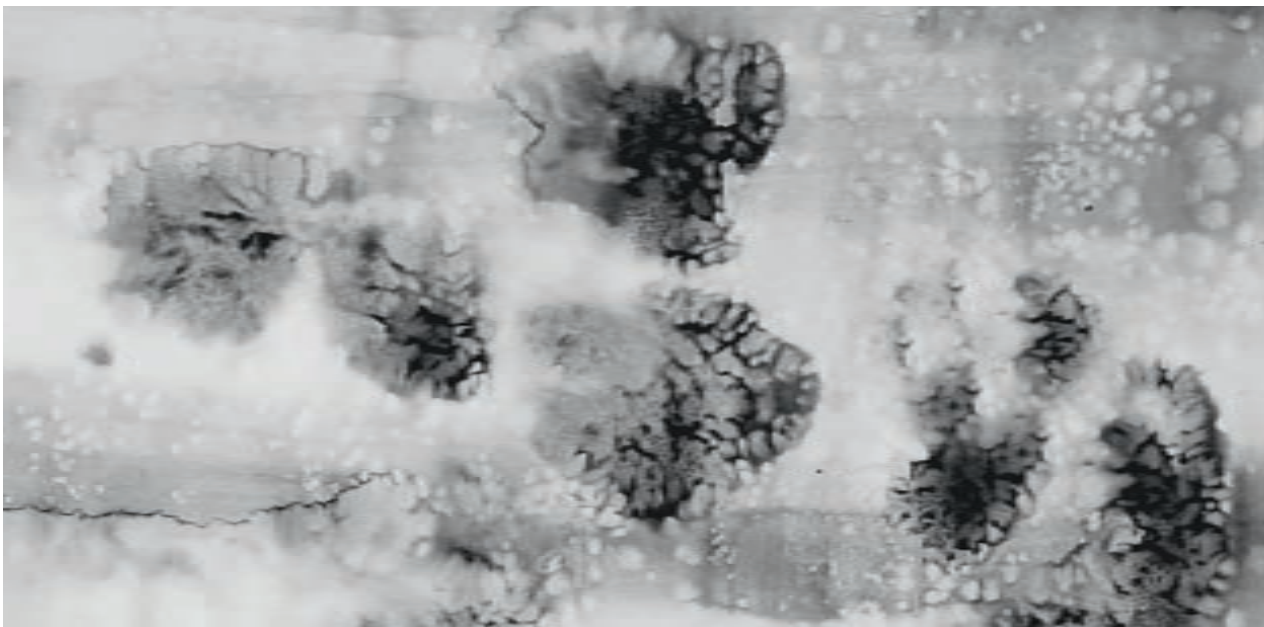
HUMANOS

---

**P**arodiando la referencia de Ernest Hemingway a París, se podría creer que en mayo de 1968 el mundo era una fiesta repleta de sueños, solidaridad y cambios. Las universidades del mundo se agitaban para protestar y pedir cambios, de acuerdo con las circunstancias de cada país. La sociedad norteamericana bullía con la presencia del avasallador movimiento por los derechos civiles, que exigía igualdad y solidaridad para la población negra, a la par que se levantaba contra la guerra de agresión colonial en Viet Nam. Como símbolo de libertad y comodidad, los jóvenes arrojaban sus atuendos tradicionales, imponían el blue jean, se dejaban crecer el pelo y la barba e iban descalzos o calzaban sandalias. Los *hippies* agregaban colorido a la protesta, y proponían un cambio radical de vida, cercano a la naturaleza y alejado de la sociedad de consumo. En condiciones duras, pero con creencia en el futuro, los jóvenes y opositores se enfrentaban a las dictaduras en Latinoamérica, España o Grecia en Europa, o en los países del bloque socialista. El movimiento anticolonial y antiimperialista, era apoyado por doquier pues se tenía fe en que con los cambios vendría un nuevo mundo. Aún una institución tan tradicional como la Iglesia Católica abría la puerta al cambio por medio de un Concilio. La tierra se volvía pequeña para el hombre que conquistaba el espacio y ponía su pié en la luna y, en la lucha milenaria contra la enfermedad y la muerte, se daban pasos audaces por medio del trasplante, que ya incluía el de corazón.

A propósito de todo ello, desde el inicio del presente año y prácticamente en todo el mundo se están conmemorando acontecimientos que sacudieron a la sociedad hace cincuenta años. Algunos de ellos fueron luctuosos como los asesinatos de Martin Luther King o Robert Kennedy, así como la matanza de estudiantes en la Plaza de las Tres Culturas, por parte de bandas paramilitares y agentes estatales del gobierno del PRI, en Méjico. Sin embargo, la mayoría de los acontecimientos eran de protesta y se manifestaban de manera variada. Aunque las formas de protesta frecuentemente se entremezclaban, su expresión era política, como ocurrió con el movimiento estudiantil en Europa y en América Latina, o contracultural, como en el caso de los *hippies*. La primera se manifestaba con posiciones teóricas para cambiar el sistema, la segunda se visibilizaba con un cambio profundo de la forma de vida.

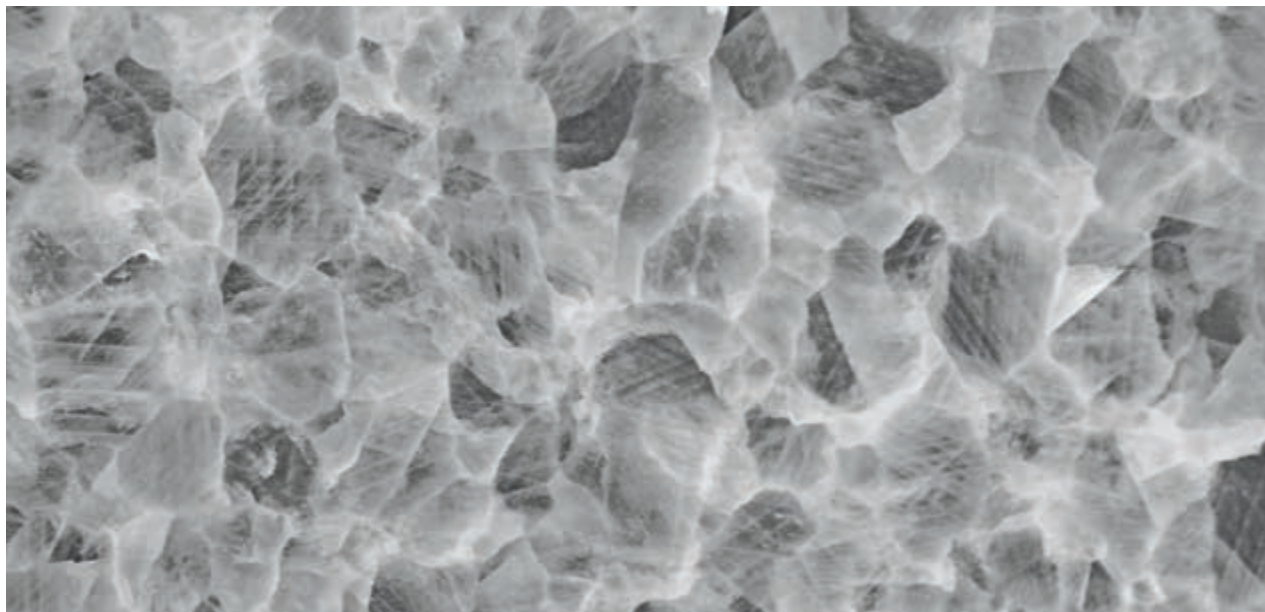
En Estados Unidos fue donde más claramente coincidieron los dos tipos de protesta que caracterizaron el período de los años sesenta. Desde el decenio anterior se venía desarrollando un movimiento de reivindicación de los derechos de la población negra frente a la discriminación y muy especialmente contra actos criminales como los linchamientos ejercidos con impunidad en los estados del Sur por parte de organizaciones como el Ku Kus Clan. Este movimiento tuvo su origen en las iglesias protestantes, era dirigido por Pastores como Luther



King y cobró fuerza en la medida en que se le unieron cuáqueros, miembros de otros credos, activistas blancos, críticos de la guerra de Viet Nam, estudiantes de las universidades que a lo largo del país estaban dedicadas a la protesta, ecologistas, actores del movimiento gay, de las feministas, etc. Conformado bajo el nombre de Movimiento por los Derechos Civiles se convirtió en el movimiento de masa más amplio y vigoroso de la historia en los Estados Unidos.

Por la misma época nació el movimiento *hippie* cuyas manifestaciones eran fundamentalmente de contracultura y de protesta contra la sociedad de consumo, precisamente en California, el estado más rico del país y más rico del mundo. Los *hippies* tenían sus características propias expresadas en el atuendo, el consumo de drogas, la vida en comunas, el regreso a la naturaleza, el rechazo a la guerra y el apoyo al pacifismo manifestado en el llamado “verano de las flores” y en el slogan que luego se popularizó durante la revuelta parisina de “hagamos el amor y no la guerra”. De California los *hippies* se expandieron a Nueva York, luego se desparramaron por el país y en menor medida por países del mundo desarrollado. Se calcula que en 1967 había 200.000 *hippies* en Estados Unidos. Aunque el *hippismo* se extendió, hoy a duras penas sobrevive en un mundo marcado por el autoritarismo, la exclusión, la fuerza por encima de la convivencia, la discriminación y el rechazo a los inmigrantes. En cuanto a la música, de Inglaterra salieron conjuntos como los Beatles y los Rolling Stones y en los estados Unidos su música se compenetró con el rock, para producir una nueva forma musical que atrapó a la juventud de todo el mundo. En 1967, dos terceras partes de los discos vendidos en los Estados Unidos eran de Rock. Con música de rock y drogas se celebraron festivales como Woodstock, que reunió a 800.000 personas durante una semana. El rock y el blue jean se convirtieron en el símbolo de una época.

En los años sesenta creció la clase media y las universidades se superpoblaron como producto del boom de nacimientos que se produjo con la terminación de la Segunda Guerra Mundial y por la migración del campo a la ciudad en los países en desarrollo. Era una generación hedonista que vivió mejor que todas las anteriores, en un período de crecimiento económico. Tuvo mayor acceso a la educación y no conoció las guerras mundiales, ni la pobreza ni el desempleo producido por la Gran Crisis. Con el avance vertiginoso de los medios de comunicación y los intensos cambios tecnológicos, se produjo una brecha generacional más profunda que la que vivieron las generaciones anteriores. Los valores y formas de vida de estos jóvenes chocaban abiertamente con los de sus padres; de allí que la protesta fuera fundamentalmente universitaria y juvenil.



En general, las universidades se regían por un modelo autoritario cuyos orígenes procedían del siglo XIX, el cual no contemplaba las actitudes e inquietudes de las nuevas generaciones. No deja de ser ilustrativo que la revuelta parisina de mayo de 1968, se haya iniciado en la Universidad de Nanterre, con la petición de que los dormitorios femeninos pudieran ser visitados por hombres tal como sucedía con los de estos respecto a las mujeres. Era la misma petición que se presentaba en las universidades norteamericanas, precisamente cuando se popularizaban los anticonceptivos orales. Por ello no fue casual el que, guardando las peculiaridades de cada país, al mismo tiempo se presentaran protestas universitarias en Berkeley, Stanford, Columbia, París, Berlín, Bolonia, Varsovia, Praga, Tokio, Bogotá o Méjico. En Norteamérica se protestaba contra la intervención en Viet Nam y contra la discriminación racial; en el Barrio Latino, durante la revuelta de mayo, los estudiantes predicaban la utopía, pedían lo imposible a la par que dentro de un movimiento escindido los obreros limitaban sus peticiones a la reforma y al alza de salarios. En Berlín, en intensos debates se criticaba la sociedad de consumo, el imperialismo, se discutía sobre las corrientes del marxismo y los nuevos profetas como Marcuse, así como lo hacían con Sartre, Althusser o Foucault los estudiantes europeos, norteamericanos o latinoamericanos. Mientras en estos lugares se ponían en cuestión la sociedad burguesa, las democracias liberales y las llamadas libertades formales, en los países regidos por dictaduras, bien fueran España o Grecia, los países de la esfera soviética o la mayoría de Estados Latinoamericanos, las demandas eran por el arribo de tales libertades.

También la Iglesia Católica, la más antigua y conservadora institución de occidente, entró en el movimiento de modernización y de cambios por medio del Concilio Vaticano Segundo (1962-1965). En una época de crisis, se trataba de acercarse al ecumenismo, de modificar parte de su liturgia y su estructura, y de acoplarse a la problemática social y cultural del mundo moderno. Su aplicación para el Tercer Mundo y en especial para Latinoamérica, región que a la sazón contaba con el núcleo de católicos más grande del mundo, se intentó en 1968 en el CELAM de Medellín, inaugurado por Pablo VI, el primer Papa que visitaba la región. La reunión de Medellín fue escenario de arduos debates que expresaron la división entre los sectores de la jerarquía y el clero, que querían las reformas, y los tradicionalistas que se oponían a ellas, entre los cuales se destacó la jerarquía colombiana. Allí tomó fuerza la Teología de la Liberación, que en la región tuvo amplia acogida en sectores católicos y protestantes. En las interminables asambleas estudiantiles, grupos de cristianos radicales proclamaban una simbiosis entre cristianismo y nuevo marxismo. En Colombia surgió el Grupo de Golconda, compuesto por algunos jerarcas y sacerdotes que propiciaban el cambio social. Por otra parte, se generó una

---

línea que proponía la violencia como método de cambio, la cual tuvo alguna influencia en Latinoamérica. En Colombia esta se encarnó en el grupo guerrillero ELN, del cual han hecho parte un número importante de sacerdotes, en calidad de comandantes, guerrilleros, militantes, y figuras como Camilo Torres Restrepo.

El proceso de descolonización estaba culminando. Los nuevos estados, muchos de los cuales habían obtenido la independencia con métodos violentos, estaban en búsqueda de un modelo político y económico que los diferenciara de los dos bloques en que estaba dividido el mundo. La Guerra de Argelia, los Movimientos de Liberación Nacional en África y Asia, las figuras del Che Guevara, Ho Chi Min o Ben Bella, o de líderes nacionalistas como Nkrumah, eran idealizadas y estaban presentes en las mentes de los jóvenes inconformes que protestaban. Como consecuencia de lo anterior, cobraron vigencia en el léxico económico y político conceptos como Tercer Mundo, No Alineados, Subdesarrollo, Crecimiento y Desarrollo Económico, *palestino*, en referencia a la guerrilla denominada Organización para la Liberación de Palestina (OLP). De la misma manera, y como producto del Movimiento por los derechos Civiles en los Estados Unidos, se proscribió el uso del término *negro* que se consideraba denigrante y se cambió por el más militante de *black* o de *afro* que aludía a las raíces de esa población.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, el mundo quedó dividido en dos bloques o sistemas: el soviético o comunista, compuesto por la Unión Soviética y sus satélites, y el denominado mundo libre o capitalista, a la cabeza del cual actuaba Estados Unidos. Por supuesto, no eran tan compactos como aparecían y pronto comenzaron las fricciones y las grietas. Primero fue la Yugoslavia de Tito, luego la China de Mao, que padecía las convulsiones de la Revolución Cultural adelantada por los vociferantes guardias rojos, y Rumania. Ello sin contar la existencia de un fuerte malestar contra el sistema y la hegemonía soviética en Hungría, Checoslovaquia y Polonia. El otro campo era más compacto debido a la hegemonía de los Estados Unidos. Sin embargo, los europeos buscaron su perfil a través de la unión en el marco de nuevas instituciones. De Gaulle jugó la carta de la independencia cortejando al Tercer Mundo.

Debido al mal funcionamiento de la economía y a la falta de independencia y libertades, en 1968 los checos ensayaron algunos cambios que, sin suprimir el régimen socialista, le dieran a éste un rostro humano. Fue lo que se denominó la Primavera de Praga, interrumpida abrupta y violentamente por la invasión de los tanques soviéticos y del Pacto de Varsovia, arrojados en la *Doctrina Brezhnev* -el equivalente a la *Doctrina Monroe* en nuestro hemisferio, según la cual la soberanía de los estados socialistas era limitada y se subordinaba a los intereses del socialismo encarnado en la Unión Soviética.

En América, la llamada *Guerra Fría* entre los dos sistemas se avivó en los años sesenta con el conflicto Cuba - Estados Unidos. El 1° de enero de 1959 entraron triunfantes a La Habana Fidel Castro y sus jóvenes compañeros. Dos años después, el 20 de enero de 1961, se posesionó John F. Kennedy como el más joven presidente elegido en EE UU. Durante los primeros años, los más conocidos intelectuales apoyaron la revolución cubana y se solidarizaron con esta frente a las agresiones provenientes de los EE UU. En Cuba se celebraban reuniones multitudinarias como El Congreso de la Cultura, en La Habana, al tiempo que el espacio democrático se cerraba. Para el exterior, Cuba predicaba y propiciaba la lucha armada como medio de cambio bajo el lema de *convertir la Cordillera de los Andes en la Sierra Maestra del Continente*, lo que incidió para que en los países latinoamericanos y en el Caribe sugieran guerrillas.

Otro elemento fue la quiebra del campo comunista, pues cada actor quería expandir su influencia. Tal fue el caso colombiano donde durante los sesenta nacieron las FARC pro soviética, el ELN pro cubano, el EPL pro chino y el M19, nacionalista con apoyo cubano. Para contrarrestar la Revolución Cubana en Latinoamérica, Kennedy ideó la Alianza para el Progreso, un amplio programa de cooperación, cuyos enunciados implicaban modernización, modificaciones agrarias, apoyo a la educación y a la democracia con proscripción de los golpes



---

y regímenes militares. Con algunas excepciones las promesas de la Alianza para el Progreso se quedaron en el papel, especialmente en lo relacionado con los golpes de estado y el apoyo a los regímenes militares. Tras el asesinato de Kennedy, la situación empeoró durante el gobierno de su sucesor el presidente Johnson. Entre 1962 y 1968 hubo catorce golpes militares en América Latina y entre 1961 y 1975 Estados Unidos entrenó más de setenta mil militares de la región, de los cuales ocho fueron dictadores. Durante el período, sólo cinco países conservaron gobiernos civiles: Méjico, Costa Rica, Colombia, Venezuela y Chile, país que poco después padeció la dictadura de Pinochet. Esta circunstancia, unida a factores económicos y sociales, modeló el tipo de protesta de la juventud, la cual fue fundamentalmente política y no de tipo contracultural. Las dictaduras no toleran el pelo largo, las barbas, la libertad sexual, el control de la natalidad porque quieren más soldados, los derechos de las minorías, los *hippies* y ni siquiera la música protesta y el rock, expresiones culturales que fueron prohibidas y perseguidas especialmente en el Cono Sur.

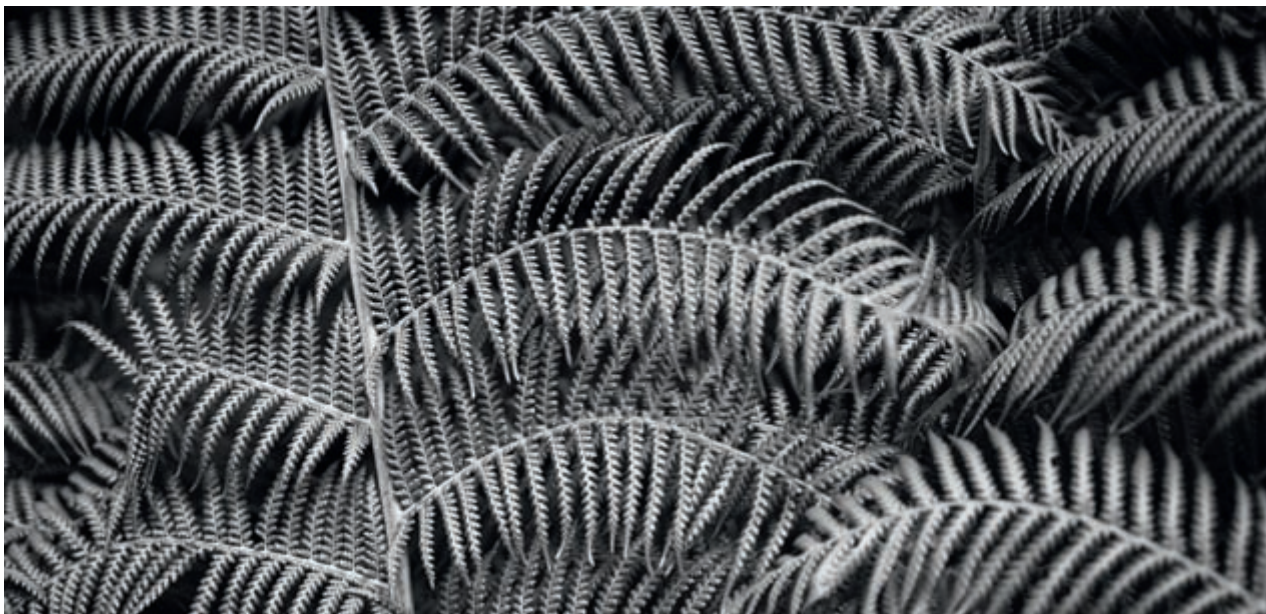
Medio siglo después de todos estos acontecimientos el panorama ha variado notoriamente. De las revueltas estudiantiles sólo se perciben los ecos. Al hacer el balance de acontecimientos como el Mayo Francés, que fue tan publicitado, sólo superviven algunas frases ingeniosas. Al contrario del sueño de los estudiantes en una sociedad solidaria, igualitaria y libre, lo que ahora muestra la dura realidad es un mundo más conservador, autoritario y egoísta, en el que proliferan las iglesias y los grupos integristas. Díganlo, si no, las políticas contra los inmigrantes que se llevan a cabo en el viejo continente y en Norte América.

Las esperanzas que generaba el Tercer Mundo y el despertar de Africa, en gran parte se convirtieron en pesadilla en la medida en que quienes lideraron la independencia, una vez llegados al poder se tornaron en dictadores, muchos de ellos sangrientos y corruptos. El sistema soviético se quebró en pedazos, víctima de la burocracia, el autoritarismo y el estancamiento económico, y el país vive una dictadura de nuevo cuño, que sin evocar la Doctrina Brezhnev, hoy ensaya reconstituir el imperio con sus intervenciones en Ucrania y otras regiones. China ya no juega al Tercer Mundo, ahora lo hace como gran potencia y, en lugar del *hombre nuevo* pregonado por los guardias rojos, lo que se vive allí es el culto al crecimiento económico y un capitalismo que en ciertos aspectos se asemeja al del despiadado siglo XIX. Ahora Latinoamérica no está poblada de dictaduras, pero después de un respiro democrático, vuelven a la escena los partidarios de restringir las libertades civiles y las conquistas alcanzadas en campos como el estado laico, los derechos de la mujer, especialmente lo relacionado con su sexualidad y la reproducción, los derechos de las minorías sexuales, etc.

En cuanto a las políticas sociales, pareciera que el lema es restricción de las obligaciones sociales del Estado, y el paradigma lo constituye el crecimiento económico a toda costa y por encima de consideraciones sociales o ambientales. Europa después de avanzar en el camino de la unión, en el de la ampliación de los derechos políticos y sociales, sufre ahora los embates del populismo y de la extrema derecha, a la vez que las fuerzas de la desintegración se manifiestan al occidente en el Brexit y al este con gobiernos nacionalistas y xenófobos en Polonia, Hungría y algunos otros ex socialistas de Europa Central. En cuanto a Estados Unidos, vive uno de los giros más grandes de su historia, con el regreso a las posiciones aislacionistas, la descalificación de las organizaciones internacionales, tanto las que propugnan por la paz o los derechos humanos, como aquellas que regulan el medio ambiente o el comercio internacional. Ello sin contar con las políticas ultras del ejecutivo, respecto a inmigrantes y derechos civiles.

Visto en perspectiva, el balance es magro, cuando no negativo, respecto a los ideales y propuestas por los que se luchaba en los años sesenta. No obstante, en algunos casos los acontecimientos y la protesta política tuvieron sus resultados proyectados en el tiempo, como fue el caso de Checoslovaquia que incidió negativamente en la credibilidad del sistema soviético y tuvo repercusiones en la Perestroika y en la caída del muro de Berlín. Algo semejante ocurrió con la matanza de Tlatelolco, que aceleró el descrédito de la Dictadura Perfecta, encarnada en el PRI. Pero fue en Estados Unidos donde los movimientos de protesta dejaron una huella más profunda y





perdurable, aún frente a los embates de quienes promueven el retroceso. A pesar de que la integración racial no se ha realizado a plenitud, es indudable el avance en ese campo, como lo ejemplifica el caso del presidente Obama, o de una serie de altos funcionarios y funcionarias en el gobierno y en el sector privado. En los años sesenta circulaban novelas de ciencia ficción sobre la posibilidad de que un negro llegara a la presidencia de ese país.

De la misma manera, y en el campo de la contracultura, los sesenta plantaron para el mundo unos mojones imborrables: me refiero al movimiento feminista, a la conciencia sobre la protección del medio ambiente, a la secularización de la sociedad, a los derechos de las minorías étnicas y de tipo sexual, al control de la natalidad, al repudio de las guerras de agresión. En cuanto a la Iglesia Católica, fuertemente debilitada por la disminución de fieles y por los escándalos financieros y de pederastia, después de sufrir un retroceso en el pontificado de Juan Pablo II, a la par que retoma los postulados sociales del Concilio Vaticano bajo la batuta del nuevo Papa, sigue anclada en su visión tradicional sobre los derechos sexuales y reproductivos, así como en lo referente a la constitución de las parejas.

---

# CATALUNYA EN EL LABERINTO. ESPAÑA, NACIÓN INACABADA

*Un país, Catalunya, que aspira a reconocimiento. Una España que democratice su precaria y deficitaria democracia*

JORDI BORJA

PROFESOR EMÉRITO DE LA UNIVERSITAT OBERTA DE CATALUNYA

---

## **El presente como historia. La lectura de hoy de un pasado incierto.**

Copa del Mundo de Fútbol. El patriotismo lleva al paroxismo. ¿Hasta morir por el gol? No, se muere por la patria, por la selección nacional, por el clamor de millones de gentes que serán exaltados y felices o llorosos y sin esperanza según haya terminado el partido. Los españoles se exaltan como los más con “la Roja”. Pero no todos. En Catalunya y en el País Vasco la Roja deja indiferente a muchos, no a todos, a catalanes y vascos. Aunque no se sea independentista, como el autor de este artículo. O como el que fue ministro de Cultura, que incluye el deporte, quien en los años 90 me confesó que ante un encuentro de fútbol o de otro deporte no siente ninguna emoción si se gana o se pierde. Era catalán, nada nacionalista catalán.

Un síntoma o -si prefieren- un indicador más propio al tema es el sistema de partidos. Los partidos estatales han sido hegemónicos en toda España... menos en Catalunya y el País Vasco. Dominan los partidos nacionalistas y el conjunto de las izquierdas después. Y el PP va detrás. Ciudadanos (C's), partido nacido hace una década, nunca ha gobernado y no cuenta con influencia en el País Vasco. En Catalunya recoge a la gran mayoría de los contrarios al independentismo, pero ni los nacionalistas ni las izquierdas aceptan ningún acuerdo con C's. Por izquierdas -para simplificar- entendemos el bloque que incluye a Podemos, los herederos del PSUC/eurocomunistas y los activistas sociales como la alcaldesa de Barcelona, los socialistas (pero muy dependientes del PSOE) y una parte de los nacionalistas. Ezquerra Republicana de Catalunya (ERC) tiene un pie en el nacionalismo de centro derecha y otro pie con las izquierdas. Por cierto, todos ellos, nacionalistas al completo y las izquierdas lo mismo, votaron la elección del líder socialista del PSOE, Pedro Sánchez.

Creo que muchos vascos y catalanes, una mayoría seguramente, aceptan como ciudadanos serlo dentro del Estado español y también de la Unión Europea. Pero la relación sentimental está arraigada: ser reconocidos como pueblo (“demos”); identificarse con su historia y su lengua; les parece natural tener un alto nivel de autogobierno; orgullosos de su iniciativa económica y de su tejido social o asociativo; quieren que se les reconozca su identidad como catalanes o vascos. Hay bastantes voces, incluido el actual jefe de gobierno, Pedro Sánchez (del PSOE), quien ha declarado repetidamente que en España hay “plurinacionalidad”. Y lo reconoce la Constitución. Pero la “clase política y burocrática”, concentrada en la capital, tiene en Madrid (los madrileños no tienen ninguna culpa) su fortaleza, protegidos por las Fuerzas Armadas, la Judicatura y su complicidad con los grandes grupos económicos. Nos encontramos con una democracia formal y un poder oligárquico real.



No son necesarias la ocupación francesa de 1914 y la instauración de la Monarquía borbónica y centralizadora. Ni los agravios sociales y económicos por los gobiernos, a pesar de lo cual Catalunya se desarrolló como sociedad urbana e industrial, se denominó “motor de España”. Las represiones políticas, sociales y culturales, con frecuencia violentas y que sufrieron las clases trabajadoras, pero también, en menor grado, el catalanismo popular y de las clases medias. Hay mucho de verdad, pero también de exageración y de fantasía.

Pero veamos el pasado real que está muy presente. La dictadura franquista reprimió las libertades políticas y los derechos sociales, pero también a los pueblos de España considerados como nacionalidades: Catalunya, País Vasco y Galicia. Se anularon los estatutos de autonomía que aprobó la República en los años 30 y reprimieron la lengua, la cultura y cualquier atisbo de autonomía. El retorno a la democracia fue la muerte del franquismo y la multiplicación de la movilización social, y también de las nacionalidades. El Estado era fuerte por la vía represora pero no era viable; sin embargo, la oposición política y social no pudo imponer una república democrática como ocurrió en Europa al terminar la segunda guerra mundial en 1945, como ocurrió en Francia, Italia y Alemania. Hubo un pacto hacia un proceso democratizador, pero con una monarquía impuesta por la dictadura, los aparatos del Estado (Fuerzas Armadas, Judicatura, las castas del funcionariado centralista y el bloque político-económico de las grandes empresas públicas y privadas y la gran mayoría de los medios de comunicación). Pero, en cambio, se legalizaron los partidos, se convocaron elecciones y se reconocieron las nacionalidades a lo que se añadió una descentralización al conjunto de las regiones. A los estatutos de autonomía de Catalunya y el País Vasco, por su especificidad y por el reconocimiento constitucional de “nacionalidad”, correspondería un status diferenciado (no privilegiado). De facto se unificaron nacionalidades y regiones. Pero, sobre todo, la perversión de la Constitución por los gobiernos centrales, principalmente el PP pero también en menor grado el PSOE. La evolución legal y jurídica, el abuso de las leyes “básicas”, la prepotencia del gobierno central, de los altos cuerpos administrativos, de los poderes fácticos y los aparatos de los partidos estatales redujeron los contenidos democratizadores y descentralizadores.

El caso de Catalunya es especial, negativamente. El País Vasco también tuvo ETA, la vía imposible de la violencia en la recién democracia. Ni la mayoría vasca asumía el terrorismo y menos aún con una ideología ultra radical, caricatura del marxismo-leninismo. Tuvo apoyo social pero minoritario. El PNV (Partido Nacionalista Vasco) ha sido hegemónico, de centro derecha y democrático. Recuperó el privilegio de disponer del Concierto económico que le permite recaudar todos los impuestos y aportar una parte al Estado central. Mientras tanto la independencia



estaba en el horizonte. Catalunya, dependiente del financiamiento optó para un mayor autogobierno para recuperar las competencias y los consiguientes recursos. Pero su autogobierno y su capacidad de acción se iban reduciendo, incluidas en temas tan sensibles como la lengua y la enseñanza. Se elaboró un proyecto de Estatuto aprobado por el 90% del Parlamento catalán. Las Cortes españolas lo recortaron a pesar de que estaba en los límites constitucionales según como se interprete. Fue recibido mal en Catalunya, pero se aprobó en referéndum (2006). EL PP hizo campaña “contra Catalunya”, se hizo cargo del gobierno central y modificó la composición del Tribunal Constitucional (TC). La sentencia (2010) fue interpretativa, es decir “política”, aprobada por seis miembros del TC y cuatro en contra. Incluso, fueron suprimidas partes del preámbulo que no poseen carácter normativo y eliminadas literalmente competencias que habían sido aprobadas en otros estatutos, como los de Andalucía y del País Valenciano. Indignación, humillación, injusticia. Fue la chispa que incendió la pradera. Y se inició un proceso con destino incierto para todos.

La reacción fue inmediata. Primero, espontáneamente a las semanas siguientes en 2010. Luego, se crearon organizaciones o se reactivaron como la Asamblea Nacional Catalana y Omnium Cultural. Y gran parte del “municipalismo”, los gobiernos locales. El rechazo de los partidos catalanistas tanto los de centro derecha como los de las izquierdas, incluidos los socialistas (aunque tímidamente por la presión del PSOE). Todos contra el TC y el Gobierno del PP. Y se exigió una consulta o referéndum para que la ciudadanía expresara qué futuro deseaban. La primera gran manifestación del 11 de setiembre (Fiesta nacional catalana) de 2012 en Barcelona reunió a más de un millón de personas (en un país de 7 millones de los cuales un millón son recientes inmigrantes de otros países no europeos). La movilización fue ciudadana, no promovida ni por las instituciones ni por los partidos políticos, aunque la apoyaron. Esta movilización se ha repetido cada año el 11 de setiembre, siempre ha superado más de un millón de personas venidas de toda Catalunya. A lo que se añadieron otras convocatorias, centrales y descentralizadas. Destacó la “consulta no legal” promovida por las organizaciones nacionalistas de centro y de izquierdas en 2014 y el municipalismo como una demostración de fuerza, lo que podíamos denominar “un movimiento expresivo”. El objetivo era exigir un referéndum que incluyera la posibilidad de la independencia. Votaron 2.300.000 a pesar de las amenazas políticas y jurídicas y la campaña mediática del gobierno español y el 90% votó por el referéndum. El gobierno catalán, la Generalitat, apoyó la consulta.

Entre 2012 y 2014 el objetivo “referéndum” fue superado desde la ciudadanía movilizada: “la independencia”. Y a partir de este momento se desarrollaron dos procesos paralelos y conectados de 2014 a 2017: por una parte, las



---

organizaciones nacionalistas de amplio espectro para promover las movilizaciones, con mucha participación de izquierdas sociales y culturales, que culminarían en un referéndum destinado a legitimar la independencia. Y, por otra, la Generalitat para fijar la ruta política y jurídica, que incluía elaborar dos leyes catalanas, una para “legalizar” el referéndum y otra para regular la transición a la independencia, y se proclamaría mediante una declaración unilateral “la república catalana”. A sabiendas que ni la Constitución, según el Gobierno del PP (con el apoyo de C’s y PSOE), y el TC se opondrían y difícilmente entrarían en cualquier tipo de diálogo y menos aún a un pacto. El 1 de octubre de 2017, si no se planteaba una tregua, el choque de trenes parecía inevitable. Se terminó el primer ciclo: la reacción ciudadana ante el escaso reconocimiento a Catalunya por parte de los aparatos del Estado y más concretamente el sentimiento de humillación y menosprecio del Tribunal Constitucional y el Gobierno del PP. La movilización social a partir de 2012 fue creciente: culminó en 2014 con la consulta alega. El gobierno catalán, los partidos independentistas (indepes) de centro y una parte de las izquierdas asumieron la dirección de la ruta: el independentismo que debía culminar en el 2017. Fuera lo que fuese empezaba un nuevo ciclo.

### **El fracaso de los políticos y la aberrante judicialización**

Una vez se constató que había llegado el momento de la política, los actores políticos hicieron todo lo necesario para que no fuera así. El conflicto inter-institucional se debe resolver mediante diálogos y pactos, y por elecciones, y, si es posible, cambiando los actores. En 2014 la casi la mitad de la población catalana expresó su aspiración a la independencia y la otra mitad se dividió entre los no-independentistas sin más y los que consideran que se puede hacer la consulta, sea vinculante o no. Una consulta o referéndum tiene el apoyo de entre 70 y 80% de la ciudadanía catalana y todos los indicios señalan que no ganaría la independencia. La muy discutible sentencia del TC, más bien aberrante, interpretativa, prejuiciosa y provocadora, fue aplaudida por el gobierno español, el PP, Ciudadanos e incluso el PSOE (con Felipe González al frente, pero no el socialismo catalán).

Era muy previsible la enorme reacción catalana, fueran indepés o no. La fechoría del TC se hubiera podido modificar pues, según la Constitución, en última instancia es el referéndum catalán el que aprueba o no el Estatuto. Se podría haber dialogado sobre un nuevo referéndum y crear una comisión bilateral para tratar los posibles agravios dentro del marco constitucional, y se hubiera creado un ámbito que facilitara el pactismo. Pudo garantizar las competencias propias y exclusivas en la lengua, la cultura y la enseñanza que corresponden a la “nacionalidad” catalana según la Constitución, pero que son vulneradas o recortadas por el gobierno del PP. O crear una comisión bilateral sobre los supuestos perjuicios económicos tanto en la aportación fiscal de Catalunya como las inversiones del Estado, o proponer leyes aplicables a Catalunya que anulen o modifiquen los recortes que perpetró el Tribunal Constitucional, etc.

El gobierno español hizo todo lo contrario: se negó a cualquier diálogo con el gobierno catalán y amenazó con todo el peso de la ley penal cualquier intento de forzar un referéndum o una declaración unilateral de independencia. Y desde el inicio de la movilización catalanista (2012) fueron promovidas campañas “anti-catalanas” por parte del PP, con Rajoy al frente, y también los Ciudadanos y una gran parte del PSOE. Hubo boicot a sus productos, rechazo a todo lo que viniera de Catalunya, se acusó a los catalanes de insolidarios. En cambio, en los años 70, aún con la dictadura, y los años siguientes de la transición a la democracia, los catalanes éramos recibidos con interés y entusiasmo (personalmente lo verifiqué). Aunque no fue unánime, sí que amplios sectores de la sociedad española se sintieron ofendidos por el separatismo y sin conocer las razones de la reacción emocional catalana. El clima “anti-catalán”, artificioso pero arraigado, contribuía al crecimiento del independentismo.

*El gobierno español transfirió a la Judicatura, la Audiencia Nacional (heredera del Tribunal de Orden Público, el aparato represor) y el Tribunal Supremo y el TC, la consideración como delito de la consulta festiva y tranquila del 9 de noviembre de 2014. Y a todas las iniciativas catalanas posteriores que implicaran acciones para promover el referéndum o al proceso político-jurídico de declaración de independencia se les aplicaría el Derecho Penal.*



---

Como dijo el presidente del Tribunal Supremo a Rajoy (jefe del gobierno y del PP) “lo que no hacéis vosotros lo haremos nosotros”. La cúpula de la Judicatura es probablemente el principal bunker del neofranquismo. Y así actuó a partir de los años 2015 y 2016: inhabilitó a los principales gobernantes catalanes, incluido el presidente de la Generalitat, Artur Mas, el sucesor de Jordi Pujol. Y las iniciativas políticas pro independentistas eran judicializadas y sancionadas por la vía penal. Nos hace recordar la época de la dictadura cuando organizar un partido político, difundir críticas al gobierno u organizar una huelga se consideraba “sedición”, una “traición a la patria” (en mi caso por el solo hecho de ser militante del PC, sin prueba alguna, el Tribunal militar que me procesó se denominaba EOA, Espionaje y otras actividades, y el juez me aclaró que en su caso sería sedición).

*El gobierno catalán, la Generalitat, decidió que si les cerraban la carretera tomarían un atajo peligroso y lleno de obstáculos:* anunciaron la fecha de la declaración de independencia y elaboraron dos leyes, una para organizar un referéndum y otra de “transición” para dar un marco legal; además, inmediatamente proclamarían la declaración de independencia y de la república. Ambas leyes fueron obviamente denunciadas por el gobierno español y sancionadas por el TC. Pero fueron aprobadas por la mayoría independentista. Pero se opusieron -una mínima diferencia en el Parlament catalán- no solo el bloque derechista PP y Ciudadanos (C's); también los socialistas en nombre de la legalidad formal, mientras han ido a remolque del PP y C's. El cambio de la dirección y la conquista del gobierno español con Pedro Sánchez, con los votos de Podemos y de los nacionalismos periféricos ha abierto una vía de diálogo (2018). El bloque de izquierdas (Podemos, los postcomunistas y los activistas sociales) han defendido siempre el derecho de autodeterminación y el carácter plurinacional de España, pero les parece actualmente inviable la independencia por parte del Estado español y el entorno europeo, y consideran una opción mejor un grado mayor de autogobierno y de competencias propias de la “nacionalidad”. Las izquierdas no independentistas rechazaron el comportamiento del gobierno independentista aduciendo que protagonizar un acto contrario a la Constitución y al TC (por discutible que sea) solo conduciría a un fracaso y a una represión política y penal.

Los movimientos sociales y políticos pasan por tres etapas y puede ocurrir que se superpongan, pero en muchos casos requieren procesos largos. Las rupturas o revoluciones no se pueden inventar, hay que contar con muchas apoyos y alianzas que no había, y el Estado español es un entramado de aparatos muy complejo. *El movimiento “expresivo”* tuvo su momento álgido en la consulta de 2014 cuando aparece con una potencial fuerza. Debería seguir lógicamente la acumulación de fuerzas y la concreción de objetivos asumibles que desarrolla *el movimiento “reivindicativo”*, el cual presiona a las instituciones para forzar diálogos y negociaciones que dependerán de las fuerzas encontradas. Pero no se hizo. Ciertamente el gobierno no estuvo por la labor; por lo tanto, lo inmediato era contribuir a cambiarlo, como ha ocurrido ahora, en junio de 2018. La tercera etapa de los *grandes movimientos transformadores* o rupturistas culminó y fracasó en los últimos meses de 2017. Las rupturas se dan en situaciones críticas, es “un movimiento transformador” para promover cambios en la sociedad y en el Estado. En este caso, el movimiento ha acumulado muchas fuerzas y mucho apoyo social, mientras que el Estado por razones externas y/o internas se ha debilitado, no tiene fuerzas suficientes para ceder cuotas importantes de poder.

Los gobernantes independentistas, más amateurs que políticos, se saltaron la etapa reivindicativa y no tenían la más mínima posibilidad de enfrentarse contra los aparatos del Estado. Resultaron muy poco competentes en evaluar las relaciones de fuerza. El *Estado español* es algo más que un gobierno incompetente y provocador, hay mucho más, no solo los aparatos estatales, la Judicatura, las Fuerzas Armadas, gran parte de los medios de comunicación, la Alta Administración, tradicionalmente conservadora y centralista, y los poderes económicos, incluidos el gran capital catalán. A ello hay que añadir una gran parte de la *sociedad española intolerante ante la secesión catalana*, en parte por razones atávicas, debido a su mayor desarrollo y también por las campañas “anticatalanas” de los partidos estatales. Y también por la incapacidad de Catalunya de establecer relaciones amistosas y cooperativas con las comunidades autónomas (regiones) y la sociedad española y su diversidad. Es posible que en Europa se vea Catalunya con simpatía pero los Estados europeos y la *Unión europea* (UE) son

---

radicalmente contrarios a cualquier ruptura territorial. Ha habido intentos, incluso alguno importante: Escocia que hizo un referéndum o la región flamenca de Bélgica que ha conseguido derechos y ventajas. Y en ningún caso hubo apoyos internacionales de los gobiernos y de la UE; solamente de personalidades diversas, pero sin representación política.

## **La sociedad catalana, entre la cohesión y la fractura**

*La sociedad catalana es diversa y contradictoria.* Como en todas partes. Pero tampoco vale simplificar que hay una mitad de independentistas y otra mitad en contra. Aunque se pretenda por las elecciones catalanas recientes (diciembre 2017) y las anteriores que los partidos pro independentistas son aproximadamente el 50%, ello no puede equivaler a una consulta o referéndum. Es muy probable que una parte de los votantes a los partidos independentistas ante un referéndum hagan marcha atrás o los votan por indignación al gobierno del PP y de los otros partidos estatales (C's y PSOE). El independentismo no se expresa igual con el PP que con la actual dirección del PSOE. El independentismo sólido ahora no supera el 40% y es muy posible que si se creara una comisión bilateral que reforzara el autogobierno sin menoscabar la Constitución se acercaría al 30%, por el dicho “más vale un pájaro en mano que muchos volando”. Los que votan a los partidos que no defienden el independentismo son muy diversos. Los que votarían independencia si fuera viable, los que votan a las izquierdas por otras razones, como las políticas sociales o por fidelidad partidaria, y los que defienden o aceptan una consulta o referéndum y aceptarían una mejora significativa del marco estatutario de Catalunya podrían representar entre el 20 o 30%. Los que son radicalmente contrarios a la independencia, o “unionistas” por sus orígenes o ideología podría también entre el 20 y el 30%. Estos números son muy aleatorios pues dependen de cómo se expresan los actores políticos.

La imagen que se apunta es que no hay una mayoría independentista pura y dura que pueda imponer un referéndum y, si se hiciera, sería en condiciones que garanticen el No a la independencia pues el Estado y el gobierno españoles hubieran dialogado y aceptado mejoras de la autonomía. Pero tampoco es previsible una mayoría catalana que se conforme en la actual relación con el Estado centralista que destruyó el Estatuto de autonomía con la sentencia del TC, y que pone en cuestión la lengua y la enseñanza catalanas, castiga económicamente a Catalunya, aplica discrecionalmente el artículo 155 para convertir el país en una “colonia” y ha encarcelado a los líderes políticos independentistas (indepes) desde el mes de noviembre de 2017.

*Sobre algunas resistencias en la sociedad catalana.* Las organizaciones sociales y culturales y los partidos políticos y los gobernantes independentistas actúan como si la gran mayoría estuviera con ellos o aceptarían la independencia. Y no es así. Hay *sectores de la sociedad que rechazan o no gustan del catalanismo político*, el estatuto de autonomía y las expresiones de independentismo. Una parte del funcionariado del Estado central, los colectivos de extrema derecha españolista y algunos sectores ultraconservadores, por sentimientos españolistas o por vinculaciones muy fuertes con el Estado. No se puede evaluar, pero representan una pequeña minoría muy heterogénea.

Sin embargo, hay dos colectivos mucho más importantes que se oponen al independentismo: grandes grupos económicos y una parte numerosa de las clases populares de origen no catalán. Los *grupos económicos* potentes no solo dan trabajo a una parte importante de la población activa y a los sectores profesionales y empresas que directa o indirectamente dependen de estos grupos. La gran mayoría aceptan el Estatuto catalán -y seguramente también más autogobierno- siempre que sea pactado con el Estado. Pero rechazan la independencia pues temen el desorden que se pueda generar, las dificultades que pueda haber en las relaciones con España y, sobretudo, la probable exclusión de la UE por un período largo. El gobierno catalán independentista no ha sabido o no ha podido establecer complicidades con estos grupos económicos. Cuando se anunció una declaración unilateral de independencia varios centenares de empresas, entre ellas tan potentes como La Caixa y el grupo Planeta, trasladaron sus sedes fuera de Catalunya. El efecto económico no fue grande, pero sí el político y el simbólico. Sin embargo, nos parece más significativo el comportamiento de las clases populares.

---

*La cuestión de los sectores populares.* Es seguramente uno de los grandes errores del Gobierno catalán independentista. Su discurso, siempre en catalán, no llegaba a una parte importante de los sectores populares que tienen el castellano como lengua usual, aunque casi todos entienden el catalán. Incluso dudo que les llegó el reconocimiento del bilingüismo castellano y catalán en una Catalunya independiente. Hay razones prácticas como el temor al cambio y sus efectos como la seguridad de las pensiones o la pérdida de puestos de trabajo. Otro temor es que en una Catalunya independentista los ciudadanos de origen no catalán sean o se sientan “ciudadanos de segundo rango”. Y también se imaginan que con la independencia se cortan o se dificultan las relaciones con sus familias en otras partes de España, con sus orígenes de sus padres o de sus abuelos, con su cultura originaria que, por cierto, se ha transferido a Catalunya, especialmente el flamenco (algunos de los mejores cantaores/as o bailarinas/es como Mayte Martín, Antonio Poveda y Carmen Amaya o la Chunga). Pero permitan una nota histórica que sea más explicativa.

*Los catalanes originarios seríamos bastante menos de la mitad de la población. Pero llegaron los “otros catalanes”, “els altres catalans”,* como los calificó el escritor Paco Candel, inmigrante de niño y que vivió en un barrio de chabolas en la montaña de Montjuic. Desde inicios del siglo XX, a Catalunya llegaron muchos hombres y mujeres, familias enteras, de otras regiones de España, empujados por la pobreza y la desocupación, con su lengua castellana, sus culturas y su ambivalencia. Encontraron trabajo y con mucho esfuerzo se aposentaron, tuvieron hijos y nietos. La emigración fue un proceso largo, pero prácticamente se agotó los años 70. Sí que hubo un pequeño porcentaje que regresó a su lugar de origen, en la mayoría de casos jubilados. Pero la mayoría se quedó en Catalunya pues aquí tienen hijos y nietos.

No hay catalanes por un lado y “castellanos” por el otro, o son minorías extremas. Casi todos entienden el catalán y muchos son más o menos bilingües. Se han mezclado más o menos con catalanes originarios. Sus hijos y nietos aprendieron el catalán y la historia y geografía de Catalunya, y muchos de ellos consiguieron una movilidad social positiva y bastantes llegaron a la Universidad. La mayoría se consideran a la vez catalanes y españoles, unos por igual, otros mas españoles que catalanes e incluso una minoría solo se afirma como catalán e incluso independentista y otra pequeña minoría se considera solo español. No hay un apartheid, ni dos mundos opuestos, ni ciudadanos con plenos derechos y otros con menos derechos. Si los hay, sucede con los inmigrantes que han llegado desde finales del siglo XX procedentes de países del resto del mundo.

*Pero “los otros catalanes”, una parte muy importante de ellos viven en barrios y en ciudades periféricas de Barcelona y de otras ciudades (Hospitalet, Cornellà, Badalona, Santa Coloma, Tarragona, Manresa, Sabadell, Terrassa, Mataró, Gerona, etc...).* En estos territorios el castellano es muy mayoritario, aunque muchos hablen catalán (en la escuela o en el trabajo) o por lo menos lo entienden. La cultura catalana *strictu sensu* está poco presente en estas zonas, muchas veces en barrios más o menos distantes del “centro”, que han sido durante años marginales, pero han mejorado considerablemente merced a los gobiernos municipales que casi todos han tenido alcaldías de izquierda. Todos, o casi, se han integrado en el mercado de trabajo y han mejorado sus condiciones de vida, muy similares a los “catalanes originarios”. Pero en gran parte están menos integrados en el territorio y en la cultura catalana, incluida la política.

Un indicador interesante es cómo se ha votado. En los años finales de los 70 y los 80, la primera etapa de la democracia, votaron masivamente a los socialistas y a los comunistas en estas zonas donde viven los que fueron inmigrantes y sus hijos y nietos. Cuando el PCE-PSUC (partido comunista catalán) implosionó y perdió una fuerte cuota de electores una parte votó al PP e incluso a Convergencia (centro derecha catalán) por conservadurismo, pues había bastante que conservar como decía Juan de Mairena (el alter ego de Antonio Machado). El PSC (Partido Socialista catalán) mantuvo una gran parte del voto popular en las elecciones municipales y estatales. En cambio, el voto catalanista ganaba en las elecciones autonómicas. No hay ningún secreto, en las elecciones para el Parlament de Catalunya una parte importante de la población no originaria no votaba.



*¿Por qué las poblaciones originarias de otras partes de España y de sus descendientes en bastantes casos se abstienen de participar en las elecciones catalanas y en las dos consultas?* En las elecciones recientes (diciembre 2017) hubo sin embargo un voto masivo, incluido en los barrios y municipios donde predominaba fuertemente el castellano, de origen del resto de España, o sus hijos o nietos. Votaron poco a los socialistas y aún más a los “comunes” (el bloque de izquierdas). Votaron contra el independentismo y, como PP y PSOE estaban deslegitimados por sus políticas neoliberales, votaron a Ciudadanos que no habían gobernado y que habían sido los portavoces principales del anti-independentismo. Un indicador lo viví directamente. En zona más proletaria o popular de Barcelona, Nueve Barrios, con una población de 180.000 habitantes, que votaban en gran mayoría a las izquierdas, nos decían “ahora votamos a Ciudadanos porque no queremos la independencia de Catalunya, pero en las municipales (serán en mayo del 2019) os votaremos a vosotros. Algo similar hubo en el referéndum no legal del 1 de octubre. En los municipios y barrios más “castellanizados” hubo mucha menos participación. Mientras en zonas centrales urbanas o rurales se votaban el 60 o 70% de la población en las zonas periféricas votaban el 30%.

Conclusión: a pesar del discurso, una gran parte de los “otros catalanes” no han sido integrados, no tanto en la cultura catalana originaria sino mediante la (o las) cultura (s) de las poblaciones de origen del resto de España. Obviamente, no toda esta población originaria del resto de España ha tenido los mismos comportamientos, especialmente por parte de los nacidos en Catalunya. Muchos de éstos tienden a comportarse parecido a los de los “catalanes originarios”, y entre ellos hay independentistas o de izquierdas, y se consideran catalanes y más o menos españoles. Pero también gran parte de los “otros catalanes” mantienen querencias con sus orígenes, aunque no hayan nacido en las regiones de sus padres o abuelos. Sin embargo, el mantenimiento de barrios o polígonos periféricos y zonas importantes de las ciudades ha recuperado sus culturas originarias y a ellos les llega la “cultura catalana” como algo que no es suyo. Se podría haber desarrollado programas urbanísticos y de vivienda que, en vez de crear conjuntos *off* ciudad, promovieran la mixtura en el territorio de los catalanes originarios y los “otros catalanes”. Fue en gran parte una herencia del franquismo, pero han pasado 40 años para haber reconstruido ciudades, centralidades y conjuntos dignos para todos. La mayor integración socio-cultural de los “otros catalanes” habría contribuido a reforzar las relaciones entre las poblaciones catalanas, sean autóctonos o allegados, con las poblaciones del resto de España.





*La manipulación españolista del PP y de los C's contra Cataluña* ha inoculado un tóxico perverso: dividir y confrontar “españoles del resto de España contra catalanes”, sean independentistas o que no se muestren españolistas. Pero los partidos estatales han utilizado temores, desconocimiento y desconfianza de los políticos independentistas de los catalanes no originarios o de sus padres o abuelos, a los que se incita a movilizarse contra los “catalanes”. Y se han servido de las organizaciones o grupos de extrema derecha para provocar violencias y atraer a minorías, pero no a la mayoría de la población arraigada en Catalunya. Pero sí han creado inquietud y temen la independencia. Se han desarrollado campañas para convencer a sectores de origen castellano que están amenazados por los gobiernos catalanes, más aún si se independizan; y ellos serán tratados como inmigrantes, no podrán utilizar el castellano y perderán sus raíces y sus relaciones con las otras regiones de España, donde nacieron ellos o sus padres o abuelos. A pesar de todo, las fricciones y fisuras se han multiplicado en la vida cotidiana, pero no hay -y no es probable que haya- una fractura social con confrontación político-cultural o étnica. Sin embargo, uno de los grandes errores del *independentismo catalán* ha sido no haber desarrollado una política de reconocimiento a los “otros catalanes” y también a la sociedad española. Pero, para ello había que desarrollar un proceso gradual, lento, profundo. En cambio, se optó por el atajo precipitado, irresponsable y sin medios para avanzar y culminar con la independencia. El Estado español tenía todos los medios para impedirlo y reprimirlo. Y ni en una parte de Catalunya ni en el resto de España han encontrado apoyos. Veamos como se llegó al choque de trenes. Con errores enormes por parte de unos y otros.

### **La crisis explotó y los pirómanos quedaron sueltos**

Los gobiernos, de España y la Generalitat de Catalunya, y los partidos políticos, los estatales o unionistas, PP, C's y, muy cerca de ellos, el PSOE, los indepes, Junts per Catalunya (Convergencia e independientes), Esquerra Republicana y las CUP (Comités de Unión Popular) jugaron sus bazas y sus responsabilidades de la peor manera posible. Cada bloque incluye derecha, centro e izquierda, lo cual deja fuera de juego las fuerzas moderadoras o pactistas cuando estalló una confrontación entre “nacionalistas”, con más emoción que razón, con menos política y más confrontación. Pero veamos cómo la crisis implosionó en los últimos meses de 2017, pero se empezó a fraguar desde la consulta no legal el 2014.

El éxito de la *consulta no legal de 2012* fue una sorpresa para el gobierno español. El *gobierno español* y los aparatos del Estado estaban convencidos que sería una mala comedia. Sería suficiente con los medios de



---

comunicación y una mezcla de amenazas, más la afirmación de que, además de ilegal, sería de total inutilidad, por lo que solo una pequeña minoría saldría a la calle. Se daba por seguro tanto por estas razones como por las dificultades técnicas: locales, movilización de miles de organizadores, censo y control de los potenciales votantes. Pero se movilizaron y votaron 2.300.000 y hubo bastantes miles que no pudieron votar. El 90% votó a favor de un Estado catalán. Hay que tener en cuenta que la población de Catalunya supera los 7 millones, pero más de un millón son inmigrantes de otros países no europeos. No votaron por desconocimiento, pues se les ofreció este derecho. Obviamente los contrarios al independentismo y a la consulta no fueron a votar. Y otros, por miedo o por dificultades prácticas. Y, sin embargo, fue la mayor movilización en contra del gobierno español de la historia catalana. Fue un ejercicio del derecho de expresión y de manifestación. Pero, a instancias del gobierno los tribunales iniciaron procesos penales y civiles a los gobernantes catalanes, incluyendo el Presidente de la Generalitat, por haber facilitado la consulta sin ningún efecto jurídico. Fueron juzgados con multas pecuniarias extraordinarias e inhabilitación para cualquier cargo político. Empezó la represión política. Si el panorama ya era de alta tensión, el gobierno español se hizo pirómano.

*La Generalitat y las organizaciones indepes, Asamblea Nacional Catalana (ANC) y Omnium Cultural (OC), habían adquirido un capital político y social considerable.* La ANC nace inicios de 2012 y en 2015 ya tenía 80.000 afiliados, más de la mitad muy activos. Y ahora ha seguido creciendo. OC supera los cien mil asociados. Es probable que no dispongan de tantos activistas, pero pagan su cuota. Sumados son mucho más que el conjunto de miembros activos del conjunto de los partidos políticos. La ANC está formada por sectores medios y populares y muchos jóvenes. En su composición había una parte importante de gente de izquierdas. En sus orígenes en los años 60, la base de OC era una élite de empresarios y profesionales de clase entre alta y media, que lo financiaban, y sectores medios, muchos de ellos del mundo universitario, literario o de interés cultural. En los últimos cinco años ha crecido mucho y con una composición muy diversa, en todos los sectores sociales. Tienen una gran capacidad de movilizar a la ciudadanía, mucho más que las instituciones y los partidos políticos.

*El gobierno de la Generalitat asumió el liderazgo del proceso independentista,* aunque la ANC y el OC mantuvieron la movilización especialmente de las grandes manifestaciones de los 11 de setiembre de 2015, 2016 y 2017, en las que participaron millón y medio en cada una de la “diada nacional”. El gobierno catalán estableció una hoja de ruta que fijó un año y medio para declarar la independencia sobre la base “legitimadora” de la consulta de 2014. El señuelo de la independencia mantuvo la movilización ciudadana y generó grandes esperanzas en una gran parte de la ciudadanía de los más de dos millones movilizados. Pero no se tuvo en cuenta que no es lo mismo las grandes manifestaciones en la calle como ejercicio de expresión que una institución como la Generalitat, con su gobierno y su parlamento. Se legisló y se tomaron acuerdos de gobierno para declarar la independencia y elaborar los procedimientos para transitar hasta culminar la independencia como Estado. Los ciudadanos indepes vivieron dos años de ilusiones y hay que suponer que el gobierno catalán pensó que antes de llegar al abismo el Estado español o bien aceptaría un diálogo respecto a la independencia o se declaraba unilateralmente la independencia; el entorno internacional lo aceptaría y el Estado español no ejercería la represión ante el pueblo pacífico en la calle y en el marco de la Unión europea (UE).

*La Generalitat cometió tres grandes errores.* El Estado español optó por la judicialización del problema, el TC actuó sistemáticamente anulando todos los actos del proceso independentista y, si era necesario, la represión de la calle y la suspensión de las instituciones catalanas. Segundo error, la movilización indepe fue y ha sido totalmente pacífica y expresiva pero no estaba organizada para tomar el control del territorio y además se olvidó que en Catalunya un tercio por lo menos de la población estaba totalmente en contra y era movilizable, mientras que otro tercio o más se quedaría en casa. Y tercer error, la UE y el entorno internacional era muy previsible que no aceptarían la declaración unilateral de la independencia y apoyarían al Estado español, considerado que era un país formalmente democrático, forma parte de la UE y de la OTAN. Si se aceptaba la independencia podía caer como un dominó en otros territorios (en Italia, Baviera, País flamenco, Escocia, Córcega, etc.).

---

*El Estado español* demostró una incompetencia increíble y multiplicó errores propios de su soberbia, ignorancia y déficit de sentido de Estado democrático. El error inicial fue transferir al TC la modificación del Estatuto de Catalunya aprobado por las Cortes españolas y por el referéndum catalán. Manipularon el TC para recortarlo agresivamente e hicieron campaña anticatalana. El segundo error no querer reconocer el sentimiento mayoritario en Catalunya que derivó a la consulta (entre 70 y 80%) y luego al independentismo (casi al límite del 50%). Ni diálogo con la Generalitat y ni reconocer agravios ni proponer competencias o concesiones que son propias de la nacionalidad o que las poseen otras Comunidades. En tercer lugar, en vez de multiplicar amenazas ante la posible declaración de independencia y hacer de los tribunales de “policía política” en vez de abrir una comisión bilateral para encontrar un término medio que la Constitución lo permite. Mientras tanto el proceso catalán avanzaba hacia el fatídico día del 1 de octubre de 2017.

*La Generalitat llega al borde del precipicio ...* Inicialmente había considerado que la consulta de 2014 ya era válida y primero se declararía la independencia y la república catalana, y luego se haría un referéndum; en el curso de la transición, se negociaría con el Estado español y se mantendría en la UE, pero no como parte de España sino como estado independiente. Algo así como el cuento de la lechera que imaginaba todo lo que compraría cuando hubiera vendido el bote de la leche. Unos meses antes del 1 de octubre deciden hacer primero un referéndum, legalizado por el Parlament catalán para darle una imagen democrática. E inmediatamente después, los días siguientes, se declararía la independencia unilateral. En realidad, se esperaba, sin explicitarlo, que el gobierno español, como había propuesto la Generalitat en público y en privado, abriera una vía de diálogo.

Veamos los errores de los indepes. *Primer error*, no puedes dejar la iniciativa al adversario y menos depender *in extremis* de abrir un diálogo que han negado desde 2012 y, mucho más, después de 2014. En realidad, era bastante evidente lo que quería el gobierno español y la judicatura: tener la oportunidad de suspender la Generalitat (artículo 155 de la Constitución) y penalizar a los líderes políticos. *Segundo error*, promover un referéndum no legal ante las instituciones españolas, aunque en la Constitución, contra lo que ha dicho el gobierno y el TC, es legal no vinculante y es discutible que fuera legal o no. Lo cual era penalizable. Pero, además, la mitad del Parlament (por uno o dos votos) se oponen al referéndum ilegal, no solo por parte de las derechas españolistas (PP y C's); también de los socialistas y el bloque de izquierdas. Y, lo más grave, no habrá debate previo en la sociedad y la mitad de la población se abstendrá de participar en el referéndum del 1 de octubre del 2017. Aunque bastantes ciudadanos, incluidos el autor, sin ser indepes votamos en el referéndum pues consideramos que podía haber sido legal, si el gobierno español lo hubiera permitido. *Tercer error*, elaborar y aprobar un conjunto de leyes y normas para poner en marcha el proceso independentista al día siguiente del referndum: “ley de desconexión del Estado español” y “ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la “república catalana”. Todo ello debatido y aprobado en una sesión de unas horas. Los partidos estatales abandonaron el hemiciclo (PP, C'S y socialistas) y el bloque de izquierda intervino con dureza y votó en contra. No era difícil suponer que la historia acabaría muy pronto y muy mal para el proceso catalán.

*EL mes de septiembre preparatorio del 1 de octubre y la apertura de las urnas.* Fue un septiembre de alta tensión. El gobierno español inició una ocupación gradual por parte de las fuerzas policiales y de los tribunales. Más de veinte mil policías y guardias civiles aparecieron las semanas antes del 1 de octubre en Barcelona y en diversas ciudades no solo las más grandes, también las medianas. Esta ocupación no solo era para el día del referéndum, también para hacerlo imposible. Amedrentar a la población, intervenir en los edificios institucionales o privados para encontrar documentos que indiquen usar recursos públicos aplicados al “procés catalán”, multiplicar registros en todo tipo de locales y de empresas donde pudiera haber urnas y boletas para el referéndum.

Un momento crítico previo al 1 de octubre fue el registro de la Consejería de Economía y Hacienda, para verificar dónde había más probabilidad de rastro de desviación de fondos. No solo no encontraron ningún documento, sino que unas semanas después el ministro de Hacienda del PP declaró que no consta ningún documento que

---

justifique una desviación de fondos. Miles de personas rodearon el edificio exigiendo su salida. La guardia civil estaba al acecho. La gente gritaba “que se vayan de la consejería” y la policía dependiente de la Generalitat abrió un corredor protector para que la secretaria del tribunal y acompañantes pudieran salir. Había ambiente de protesta e indignación, mas no de agresividad; predominaban familias enteras. Un responsable de la Guardia Civil pidió a los presidentes de ANC y OC que se subieron al techo de la camioneta para ser oídos. Pidieron tranquilidad, mostrar un comportamiento absolutamente pacífico, está comprobado en todos los videos. EL personal judicial prefirió mantenerse dentro y, más tarde, al anochecer, salió por detrás del edificio. Pero unas semanas después los presidentes de ANC y OC fueron detenidos, conducidos a la Audiencia Nacional y la juez los mantiene desde octubre encarcelados “preventivamente” sin que hubiera ni un atisbo de acción violenta, todo lo contrario. Y se les acusa de “rebelión” y de “golpistas” frente al Estado.

*Las urnas.* Fue un test que tuvo consecuencias. El gobierno español declaró y repitió tanto en España como en el ámbito institucional que no habrá referéndum. No solo porque solo una minoría iría a votar, sino que además no habría boletas y, sobre todo, urnas y locales. La ANC y la OC organizaron con muchísima discreción la fabricación de boletas y, con antelación, las miles de urnas compradas a la China escondidas en un barco. La noche del viernes al sábado en todos los pueblos y los barrios de las ciudades solamente una persona depositaba las urnas en un lugar seguro y relativamente próximo. Y otra persona en la madrugada del domingo, antes de las 6 de la mañana, instalaba las urnas, las boletas y el censo electoral en cada local; antes de las 8 se concentraban decenas o centenares de personas que protegían todo lo necesario para votar. Fue un fracaso y un ridículo por parte de la policía española, de los jueces y de las bandas de extrema derecha, incapaces de encontrar una sola urna.

*La votación y el enorme error del gobierno español, brutal e innecesario.* Entre las 8 y las 9 en toda Catalunya había colas de todas las edades para votar. La policía catalana tenía orden de no ejercer la violencia cuando la gente era muy numerosa, lo que fue así en zonas muy habitadas. La Policía nacional enviada por el Ministerio del Interior y la Guardia Civil, aunque no pudo atender a todos los locales de votación, sí que intervino en más de un centenar de locales de voto y actuaron con una gran brutalidad con mujeres, hombres, niños, gente mayor, etc. No hubo ninguna violencia de ningún ciudadano, solo resistencia pasiva. Hubo centenares de heridos, un caso que ví de cerca la pérdida de un ojo de un joven que solo pretendía votar. Se incautaron durante el día boletas y urnas, pero en poca cantidad. En bastantes locales sufrieron ataques al censo y pasaron horas antes de recuperarlos. Bastante gente se quedó sin votar o familias o gente mayor se retiraban a sus casas. Pero la participación fue un éxito. Votaron más de dos millones trescientos mil ciudadanos, casi la mitad de la población con derecho a voto. La violencia influyó también en la población, pero mucho menos de lo que se podía esperar. La gran mayoría resistió siempre y en todo momento. Las imágenes, pocas horas después, circulaban por todo el mundo. Los gobiernos de los Estados europeos miraron para otro lado, pero los medios denunciaron una acción represora absolutamente innecesaria. En una situación similar, unos años antes, la Lega del Norte de Italia organizó un referéndum similar. Era ilegal y el gobierno italiano declaró que este referéndum no tendría ningún efecto político ni jurídico. La Lega hizo el referéndum, votaron casi 5 millones de personas, la gran mayoría votó por ser Estado propio y no pasó nada. La vida continuó igual. EL gobierno español fue un ejemplo de inconcebible imbecilidad. Y los ciudadanos merecieron justificar sus ilusiones, no por hacerlas realidad sino por su coraje tranquilo.

*Un capital social y político despilfarrado.* El mundo y España pudieron ver que Catalunya exigía y merecía reconocimiento. Las organizaciones ciudadanas y centenares de miles de ciudadanos activos demostraron que hay que tenerles en cuenta. Pero luego viene la política. Hay limitaciones en unos casos, derechos de otros también. La política debe resolver soluciones equilibradas. El gobierno español del PP actuó de pirómano, peligroso, suicida. Quedó demostrado a lo largo de los últimos siete años. Pero el liderazgo político indepe recogió la movilización ciudadana del 1 de octubre. El Estado español es fuerte y puede ser represor. La sociedad española y una parte importante de la sociedad catalana rechazan o temen la independencia. El capital acumulado por el catalanismo hubiera debido gestionarlo con delicadeza, ante el mundo, ante el resto de los españoles y ante nosotros mismos.

---

¿La independencia? Un horizonte posible pero no en el presente, como expone el gobierno vasco. Quizás en una reorganización territorial europea.

En cualquier caso, ni Catalunya ni España seremos “independientes”; seremos interdependientes ¿El referéndum o consulta? Ya se ha demostrado que hay un pueblo, el catalán, que merece ser reconocido. Si se consulta no debe ser para confrontarse, ni con España ni dentro de Catalunya. Primero plantearse cómo podemos pactar para convivir entre todos. Como decía un experimentado político francés, Edgar Faure: en política, si hay una confrontación entre partidos o personalidades, primero hacer la lista de todo que les une, que será larga, y luego es muy probable que lo que los separa sea una lista mucho más corta. ¿El gobierno español del PP era un interlocutor para construir puentes? Es evidente que no lo es. Por lo tanto, hay que priorizar y aunar fuerzas políticas más sensatas y abiertas para que haya un interlocutor renovado. Pero el liderazgo indepe, precisamente por la fuerza que expresó el 1 de octubre debía hacer marcha atrás, buscar alianzas incluso sin condiciones y dar prioridad al diálogo. Pero el gobierno y la mayoría mínima parlamentaria del independentismo, en vez de convocar elecciones para evitar la suspensión de la Generalitat y replantear una propuesta sin exigencias previas, también fueron pirómanos, pero sin fuego. Los caballeros catalanes (políticos independentistas) me hicieron pensar una frase de Honoré de Balzac “cuando muestras a los caballeros polacos que han llegado al pie de un precipicio... se tiran abajo”.

### **Del otoño crítico y de la primavera triste, tuvimos un verano de esperanza**

*Después del sol radiante del 1 de octubre vino el diluvio.* El liderazgo político indepe dilapidó una gran parte del capital acumulado el 1 de octubre. *La opción razonable era convocar elecciones* lo cual hacía muy difícil aplicar el artículo 155 de la Constitución, pues al haberse convocado las elecciones que competen al presidente de la Generalitat no habrá gobierno ni parlamento catalanes. También habría sido prudente asumir que el referéndum era solo un derecho de expresión o propuesta y evidentemente suspender las leyes de transitoriedad, en coherencia con la consideración de que el referéndum no era ni legal ni legítimo, lo cual era obvio. Al *gobierno español* le resultaría muy difícil justificar una intervención en Catalunya y reprimir a los responsables políticos indepes. Y si actuaban vengativamente por sus errores, tan perversos como contraproducentes, no podrían contar con el entorno internacional, ni el apoyo que tenían en amplios sectores de España, incluidos los socialistas. Sin embargo, los *líderes indepes* habían generado muchas ilusiones y además no habían preparado nada para el día después. Confiaban en una propuesta de diálogo por parte del gobierno del PP lo cual era no solo ingenuo sino además depender del otro.

El *gobierno catalán* hizo lo peor que podía hacer. No convocar elecciones e intentar satisfacer la movilización ciudadana mediante una falsa declaración unilateral de independencia que no consta en acta y proclama a media luz la república catalana. Una vez dicha no se habló más de ello. Pagaron la fiesta del día uno pues no solo no consiguieron beneficios y felicitaciones, sino que lo pagaron muy caro. Pocas semanas después los tribunales, *Audiencia Nacional y Tribunal Supremos*, incitados por la Fiscalía, iniciaron con entusiasmo la caza a los catalanistas con ilusiones independentistas. La cúpula de la judicatura propia de “policia política” se ha mostrado más rabiosa que el gobierno español. Convocaron a gran parte del gobierno catalán, la mesa del Parlament y los presidentes de ANC y de OC, los cuales no fueron más allá del derecho de expresión y de manifestación, evitando cualquier violencia o estropicio.

Como es bien sabido una parte de los citados están encarcelados y los otros están en el exilio. *Son presos o exiliados políticos*, pueden considerarse ingenuos o incompetentes, pero no son delincuentes. En todo caso, se merecen una beca para aprender historia y teoría política en Estados Unidos, o en Colombia, Argentina, México, o en Inglaterra o en Francia. En total, una veintena de responsables políticos. Los socialistas y las derechas los califican de “políticos presos” o simplemente “delincuentes”. Si no son presos políticos, ¿qué son? Han evitado



violencias, han hecho declaraciones sin atentar al marco legal pues no han sido formalizadas ni por el Parlament ni por el gobierno catalán, no hay despilfarro de recursos públicos, no han perturbado gravemente la vida en el espacio público. En cambio, sí que lo han hecho, con la complicidad de algunos aparatos del Estado, las organizaciones de extrema derecha.

*El 155 fue tan humillante como destructivo.* La suspensión de la Generalitat por parte del gobierno español y del Senado ha sido un abuso de poder. No se habían formalizado ni las leyes vinculadas al independentismo ni las declaraciones como la república catalana como una aspiración. La suspensión solamente debía aplicarse a algunas actividades o acuerdos formales relativos al independentismo. Sin embargo, han intervenido, siempre para impedir actuaciones o para despedir o suspender a profesionales o técnicos. EL gobierno español se ha comportado como metrópoli con una colonia. Como dijo un intelectual madrileño supuestamente progresista: “No nos importa si los catalanes no quieren ser españoles. Pero no entienden que Catalunya es nuestra”. Un comentario propio de un alto funcionario colonialista.

*Las elecciones de finales de año 2017 parecieron un retorno a la tranquilidad.* Pero la situación de bloqueo continuaba entre gobierno del PP, y los tribunales convocaban, encarcelaban y perseguían a gran parte de los líderes del independentismo, incluidos los líderes sociales. Rajoy dejaba hacer, los C's pedían más represión y los socialistas hacían seguidismo y se anunciaba un posible cambio de dirección. El *gobierno catalán* se apoyaba entre el partido de centro, heredero de *Convergència* y Pujol, debilitado por la corrupción, la inhabilitación de Artur Mas el sucesor de Pujol, y el presidente siguiente, Puigdemont, vencedor en las elecciones de diciembre 2017 con el nombre Juntos por Catalunya, pero exiliado en Alemania y ahora de nuevo en Bélgica.

El independentismo, estimulado por Puigdemont, mantiene la llama independentista, pero con importantes contradicciones, pues amplios sectores optan por volver y mejorar el autonomismo. *Esquerra Republicana*, centro-izquierda, muestra más paciencia, recuperar la autonomía, conseguir algunas ventajas o compensaciones económicas o culturales y esperar tiempos mejores. Empiezan a establecer relaciones discretas con el bloque de izquierda e, incluso, con los socialistas catalanes. Pero por ahora gobiernan en Catalunya conjuntamente. En el independentismo radical, las CUP, mantienen la independencia y repudian el “autonomismo” y son imprescindibles para dar mayoría al gobierno en el Parlament, lo cual les fuerza a tomar posiciones declarativas que son casi siempre bloqueantes de cualquier iniciativa y acuerdo.





*La oposición* no es un bloque homogéneo, ni mucho menos. EL *PP* en Catalunya está casi desaparecido y es improbable que acá se recupere a corto plazo. *Ciudadanos (C's)* lo substituye en muchos casos con más acritud. Fue el que tuvo más votantes en las últimas votaiones, pues hubo fragmentación en el centro (catalanista) y en las izquierdas. Y también los votó en unas elecciones en que se dirimía el independentismo: una gran mayoría de los que no querían o temían el independentismo, fueran de derechas o de izquierdas, los votaron y es probable que en las próximas elecciones no necesariamente todos les volverán a votar (es el caso de los ayuntamientos). Hay que tener en cuenta que C's es tan o más derechista que el *PP* pero nunca ha gobernado nada y una parte del electorado se apuntó a ellos. Su problema es que nadie quiere aliarse con ellos, excepto el *PP* y sus cuatro diputados. Y no tienen otra política que denunciar el independentismo, el catalanismo, las autonomías... y la exaltación española, con un lenguaje muy similar al de la Falange española (el fascismo español) que fue la estructura política del franquismo durante la guerra civil hasta los años 60.

Los *socialistas catalanes* necesitan alianzas para influir o participar en un gobierno de coalición. Pero apoyaron el 155 junto con *PP* y *C's* y los independentistas, incluso muy moderados, y exigen que hagan un *via crucis* para perdonárselo. El bloque de izquierdas es hoy un partido en proceso de integración (Podemos, “los comunes” que provienen de los movimientos sociales y los herederos del *PSUC*); tienen un potencial político similar a los socialistas, más a la izquierda, crítico con los independentistas pero sin satanizarlos, se opusieron al 155 y mantienen buenas relaciones con socialistas y *Esquerra Republicana*. Una alianza entre estas fuerzas, e incluso con *Junts per Catalunya*, en las elecciones municipales de mayo 2019, que puede impedir a la derecha (*C's* y *PP*) o a un bloque independentista que persista en un radicalismo declamatorio que lleva a la nada. En unas elecciones generales de España cada uno va por su cuenta. Y en Catalunya, si quieren gobernar, debe mantener o renovar alianzas.

*Por ahora hay una fragmentación*, no solo entre los partidos indepes sino también en el seno de cada uno. Lo cual es una muestra de que no hay proyectos políticos definidos ni se pueden hacer previsiones a corto plazo. Cuando escribo, a mediados de julio de 2018, no se puede saber si *Convergencia*, ahora *PdeCat*, tiene como líder a *Puigdemont*, pero no está en Catalunya y además está promoviendo un “*Frente Independentista*” que reúne una parte de *PdeCat* y otros sectores diversos radicalmente indepes, mientras que la dirección del *PdeCat* opta por el diálogo y busca acuerdos con el nuevo gobierno español liderado por Pedro Sánchez, que venció a los “barones” conservadores de la vieja guardia del *PSOE*. ¿Evitarán una ruptura y *Puigedemon* hará una opa a *PdeCat*? ¿Se

---

impondrá el independentismo radical, más próximo de la ANC y de la Cup? ¿El PdeCat se mantendrá al margen de este movimiento liderado por Puigdemont, colaborando o no entre ellos? *Esquerra Republicana* ha optado por la moderación y la negociación con el gobierno español actual. Por ahora forma parte del bloque “independentista” pero es dudoso que este bloque se mantenga. Sus bases son en gran parte radicales pero sus dirigentes más “políticos”. Probablemente intentará mantener su base social, con un discurso indepe pero sin compromisos y una práctica política más orientada a la izquierda para obtener votos de la derecha o centro catalanista y de las izquierdas. O lo contrario, pues la política “*atrappe tout*” (agarrar por todas partes) puede perder por todos lados. La *CUP* se ha instalado en la extrema izquierda nacionalista y anticapitalista, no pretende intervenir en los diálogos o pactos, posee una capacidad movilizadora no solo por ella misma, también por medio de los Comités de la Defensa de la República (CDR), aunque intervienen

Los *Comunes* (el bloque renovador de las izquierdas no socialistas) pueden atraer a catalanistas desencantados o abstencionistas que evitaban los dos extremos, indepes o contra. Pero muchos de sus militantes y votantes se han desanimado pues no han sabido construir su organización variopinta, lo cual en si mismo puede ser positivo, siempre que hayan integrado los diversos colectivos en cada localidad del territorio. Han quedado fuera del conflicto principal sobre el independentismo, no han sido ni con unos ni con otros, lo cual es legítimo pero es grave no tener proyecto propio y no han aprovechado oportunidades. No han destacado cuando debía denunciar al Rey, cuyo discurso ha sido propio de la derecha más agresiva con Catalunya y era el momento de proponer la República. Y si bien han denunciado el encarcelamiento y los exiliados políticos se han limitado a citarlo en sus declaraciones o entrevistas, su discurso es plano y sin ninguna iniciativa movilizadora. Su baza fuerte es la alcaldía de Barcelona; si la pierden, es probable que hayan muchas dispersiones. Hay que reconocer que las/os diputadas/as han destacado en el Parlament catalán, especialmente por parte de Joan Coscubiela, ex secretario general de Comisiones Obreras de Catalunya y excelente diputado anteriormente en el Congreso de diputados de España.

*EL Partido socialista catalán (PSC)* fue con el PSUC (como lo citaremos luego) los partidos de izquierdas que cohesionaron a las clases populares, en las que se mezclaban catalanes autóctonos, inmigrantes de otras regiones de España e hijos y nietos nacidos acá que viven entre dos culturas y dos lenguas. Fueron la principal base electoral. Primero implosionó el PSUC en los años 80, como ocurrió con los PCs, y más tarde a inicios del siglo actual fue la caída considerable del PSC, con responsabilidades de gobierno, por la crisis económica que no supieron gestionar y sacrificaron a los sectores populares; y quizás incluso aún más por la división que se produjo respecto al independentismo y el uso de la lengua. EL PSC no es ni gobierno ni alternativa, solamente puede remontar con alianzas y conquistar ayuntamientos y participar en una mayoría con los Comunes y sobretudo con *Ezquerra Republicana*, lo cual le exigirá asumir que apoyar el 155 era y es inaceptable. Lo cual el PSOE difícilmente se lo permitiría. Aunque el líder catalán, Miguel Iceta, puede hacer una declaración que no sea ni agua ni vino, una mezcla que puedan aceptar unos y otros.

*La otra izquierda era el PSUC*, el partido comunista catalán histórico que tuvo un gran prestigio durante el franquismo y en la transición hasta que implosionó en los años 80. Un partido serio, unitario y realista. Fue siempre catalanista y muy autónomo, más que el PSC con el PSOE. Defendió la autodeterminación y la democracia, fue un adelantado del “eurocomunismo”. Pero durante el antifranquismo confluyeron diversas culturas políticas. Las otras fuerzas políticas, desde la derecha hasta el PSOE, hicieron todo lo posible para marginarles más en el resto de España que en Catalunya. El bloque soviético intervino para evitar el crecimiento del eurocomunismo. El PSUC se fragmentó y el sector principal y eurocomunista evolucionó hacia un “ecosocialismo” y a una práctica que podríamos definir como “democratizar la democracia”, en todos los niveles estructurales (política, economía, ambiente, desigualdades, participación, territoriales, etc.). El heredero oficial del PSUC se denomina *Iniciativa por Catalunya* y en las elecciones se coaligaba con el otro sector salido del PSUC, *Ezquerra Unida y Alternativa*. Este partido (IC-EUiA) se coaligó con el movimiento social ciudadano que lideraba Ada Colau y se añadieron

---

gentes independientes o de colectivos diversos incluidos algunos militantes de Podemos que habían obtenido votos en las elecciones europeas, pero no tenían organización. Objetivo: conquistar la alcaldía de Barcelona. Se ganó, en 2015. Esta iniciativa municipalista fue seguida por otras ciudades de Catalunya e incluso del resto. Desde entonces, se inició un proceso de fusión, con Podemos incluido, el que hemos denominado “bloque de izquierdas” en este texto, pero su denominación es “los Comuns o Catalunya Comuns”. Tuvo un éxito inicial, mas en la elecciones generales y catalanas se ha situado bastante por detrás de los indepes (PdeCat, ERC), de C’s e incluso por delante del PSC. Su potencial de votos se sitúa ahora en Catalunya por debajo de los votos del “post-PSUC”, IC-EUiA. Aunque tiene la perla de la corona, Barcelona. Y no es imposible que puede volver a ganar.

*Los actores políticos formales, los partidos*, como ya se dijo, no tienen proyectos ni estrategias; no tienen alianzas sólidas y en cambio hay divisiones internas con tendencias rupturistas. Y ante el gobierno inmovilista del PP y la Judicatura represora, hasta hace un par de meses, cuando el nuevo líder socialista Pedro Sánchez lanzó un órdago al gobierno de Rajoy. El PP y C’s sumados no alcanzaban la mayoría. *Pedro Sánchez y el nuevo equipo del PSOE* obtuvo los votos de Podemos que es un partido de ámbito estatal y forma parte de los 4 partidos con posibilidades de gobernar. PSOE y Podemos tampoco tenían la mayoría, pero las minorías nacionalistas les dieron la mayoría, los catalanes, los vascos, los gallegos y los valencianos. Se ha abierto una vía pacificadora en la vida política catalana y española.

*La cuestión en primer plano: los presos y exiliados políticos.* Para que se mueva el tablero hay que resolver el encarcelamiento y el exilio de casi una veintena de dirigentes políticos indepes. Para ello hay que crear un ambiente menos tenso y más propicio entre el nuevo gobierno español del PSOE y los partidos y organizaciones indepes. Hay una enorme resistencia de gran parte de la cúpula de la Judicatura. Hay resistencias por ambas partes y, sobretudo, el PP, C’s y los colectivos de extrema derecha pueden provocar confrontaciones que por ahora ni el gobierno español ni los indepes desean. Es una cuestión en teoría fácil, nadie puede tomarse en serio que hubo golpe de Estado, rebelión, sedición, violencia... y así lo entendieron los tribunales, especialmente los alemanes y también los belgas, escoceses y suizos, países que han acogido a líderes exiliados. Pero la Judicatura, por lo menos todos los que manipulan el Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional, son mitad ultra-reaccionarios y mitad prepotentes y con ansia de condenar a políticos/as democráticos. Es por ahora el obstáculo que de una forma u otra debe resolverse pronto. Y no es una cuestión política ni moral, o no solamente. No hay justificación alguna para que se considere a los líderes políticos catalanes como terroristas y golpistas. Fueron ingenuos, amateurs, generaron ilusiones en unos y rechazos en otros, esperaban apoyos en la Unión Europea y, sobre todo, no evaluaron el enorme y primario esencialismo españolista, una clase política y económica oligárquica que se considera propiedad exclusiva del Estado. El Estado es fuerte, la Nación es inacabada, no ha sido producto del pueblo sino de clases dominantes y retrógradas, sin cultura democrática arraigada. Les basta leer o escuchar a los líderes de la derecha, jóvenes, como Casado (PP) o Rivera (Ciudadanos). Su lenguaje es extraordinariamente próximo al de la Falange.

*Más allá de las críticas y las autocríticas.* En Catalunya, y en España, hay una pluralidad de partidos, no hay ni uno ni dos partidos hegemónicos. En España el panorama está más claro, dos partidos derechistas, PP y C’s, y dos de izquierda (PSOE y Podemos). Governa el PSOE (una izquierda que con frecuencia se confunde con la derecha), que tiene el apoyo más o menos crítico de Podemos y el voto de momento incondicional de los partidos nacionalistas (catalanes, vascos, gallegos, valencianos, etc.). Dos bloques precarios que cada uno de ellos arrastran agravios y desconfianzas.

En Catalunya es más complicado. Hay cuentas por pagar. Lo sintetizamos en dos cuestiones, además del caso expuesto de los líderes catalanes encarcelados y exiliados (por cierto, la dirección anterior del PSOE los consideró delincuentes). *Una cuestión es el 155.* El artículo de la Constitución se utilizó por parte del gobierno español

---

para la suspensión de la Generalitat, que desmontó una parte importante de las instituciones y sus actividades legislativas y de gobierno. Ha sido una enorme agresión desproporcionada y una humillación que afecta incluso a la misma Generalitat. Al inicio de la transición, antes de que se elaborara y aprobara la Constitución hubo un pacto entre la Generalitat (por medio del presidente Tarradellas que lo representó a lo largo del franquismo y fue el primer presidente de la Generalitat de la transición) y el presidente Suárez, el jefe de gobierno español. Para el catalanismo y el bloque de izquierdas es un obstáculo para aliarse con los socialistas que se inclinaron al PSOE que apoyó el 155. Pero los acuerdos entre los indepes, ahora más moderados, y los socialistas son necesarios para una mayoría gobernante estable.

*La otra cuestión fue la Declaración unilateral de independencia (DIU) y las leyes del referéndum y de la transitoriedad: se debatió y aprobó casi “manu militari”; una mínima mayoría lo impuso sin debate serio, en pocas horas. Obviamente, no hubo tampoco un debate ciudadano. El resultado fue además ridículo, pues los indepes hicieron marcha atrás pues no legalizaron las leyes y la proclamación de la república catalana fue un brindis al sol, sin valor político ni legal. La mitad de los catalanes se sintieron frustrados. Los políticos indepes ni acumularon fuerzas y apoyos, ni atrajeron a una parte importante de sectores populares, el procedimiento apresurado solo llevaba al precipicio. Todos cometieron graves errores, algunas barbaridades y provocaciones innecesarias. Sería bueno que de una forma u otra reconocieran sus equivocaciones y agravios a lo otros y que pasaran una nueva página.*

*¿El independentismo tiene futuro? A largo plazo, como dijo Keynes, todos estaremos muertos. No es imposible, sería una interdependencia en una gran reorganización territorial de la Unión Europea, pero no será en un futuro cercano. Hace un siglo, en 1918, el poeta y pastelero J.V. Foix escribió “Debemos prepararnos todos para ser súbditos de una nueva Europa...”. Lo que es seguro es que la exigencia de reconocimiento como pueblo, de más autogobierno, de defensa de su identidad cultural y las medidas para poder aplicar las políticas sociales, económicas y ambientales, todo ello está cimentado en una gran parte de los catalanes, incluidos muchos que no nacieron fuera o son hijos o nietos de éstos. Independencia como se entendía en el siglo XIX y perduró en el XX no lo creo posible, pero sí una situación relativamente especial, como el País Vasco, en el marco de un Estado español más federalizante y menos simétrico. No es imposible, pero es necesario; hay que evolucionar las relaciones y las innovaciones, como por ejemplo, priorizar las relaciones más contractuales que jerárquicas. Es indispensable asumir la diversidad, pero garantizar la igualdad de derechos ciudadanos y la solidaridad entre los pueblos. El independentismo, tal como se presenta como Estado soberano, no nos lleva a ninguna parte. Hay que resituarse sobre el tema catalán. ¿Una relación bilateral que reconozca la especificidad de Catalunya o la *plurinacionalidad*? Lo cual no quiere decir que también otras nacionalidades o regiones españolas requieren algunas especificidades comunes y otras particulares. En Catalunya hay una reivindicación respecto a la lengua, cultura y enseñanza, que es muy específica. Y mejorar el déficit fiscal y las inversiones estatales que afectan especialmente a Catalunya, así como a otros territorios. Igualmente, la proyección internacional y la mayor autonomía para la organización interna del territorio. En el momento histórico actual debemos plantear conjuntamente a Catalunya y el gobierno español a otras Comunidades. Poner también en primera línea las políticas económicas, sociales y culturales que contribuyan a suturar las fisuras sociales que se han generado en estos años dentro de Catalunya y también con otras regiones o nacionalidades. Hay que renovar las instituciones y los partidos. Y democratizar la deficiente calidad de la democracia actual que permita, especialmente a las clases populares e incluso medias, sentirse ciudadanos como el resto sean de Catalunya y del resto de España. El problema no es Catalunya, es España.*

---

## BIBLIOGRAFIA

Hay mucha bibliografía en forma de artículos y entrevistas en los medios de comunicación, diarios impresos especialmente en *La Vanguardia* (en castellano) y en *ARA* (en catalán, bastante entendible si se conoce el castellano). También de diarios digitales como *diario.eso Público*. También en el semanario digital *Sin Permiso*. El diario más internacional, *El País*, ha sido muy sectario respecto a Catalunya y especialmente al independentismo. Recientemente, en julio de 2018, veteranos periodistas han asumido la dirección y tienden a ser más objetivos, con menos prejuicios y más progresistas. El período crítico fue entre septiembre y diciembre de 2017, sobre lo cual hay escasos libros, casi todos “partidistas” de estos meses, y más en catalán que en castellano. Hay algunos libros de los años anteriores que previeron más o menos la implosión de 2017. Son útiles.

Recomendamos algunos libros bastante equilibrados, críticos por ambos bloques

- Amat, Jordi (2017). *La conjura de los irresponsables*. Editorial Anagrama. Barcelona. Se publicó a finales de 2017. Escritor y colaborador de *La Vanguardia*, es catalán y escribe sus libros principalmente en catalán; es crítico y no independentista.
- Coscubiela, Joan (2018). *Empantanados: Una alternativa federal al soviet carlista*. Editorial Península. Barcelona. Izquierda histórica (eurocomunista). Sindicalista, secretario general de Comisiones Obreras. Catalán. Crítico con el independentismo por su gestión precipitada y poco democrática. Diputado y portavoz de los “Comunes” y su discurso fue histórico. Federalista.
- Cotorelo, Ramón (2016). *La república catalana*. Editorial Now Books. Barcelona. Sociólogo y exsocialista de Madrid. Crítico con los partidos estatales y expresa simpatía al proceso catalán, sin declararse indepe.
- Martínez, Guillem (2016). *La gran ilusión. Mito y realidad del proceso indepe*. Editorial. Debate, Barcelona. Y el conjunto de sus artículos a lo largo de 2017. Periodista catalán, muy crítico con el proceso catalán.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio (2018). *La confusión nacional*. Editorial Catarata, Madrid. Profesor de Ciencia Política de Madrid, crítico del independentismo; concentra principalmente su crítica en el gobierno del PP, los otros partidos estatales (C's y PSOE) y los medios de comunicación de Madrid.





# *Libros*

---

# *SIETE DÉCADAS DE GUERRA Y PAZ: LAS GUERRILLAS EN COLOMBIA, de DARÍO VILLAMIZAR HERRERA<sup>1</sup>*

DIRK KRUIJT

PROFESOR EMÉRITO ESTUDIOS DE DESARROLLO,

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, UNIVERSIDAD DE UTRECHT

---

Colombia es en muchos sentidos un país excepcional en América Latina. *Primero*, por la estabilidad y continuidad de sus gobiernos civiles. En contraste con muchos países latinoamericanos que sufrieron de décadas de dictadura militar y gobiernos de seguridad nacional en las décadas de los años sesenta hasta ochenta, en Colombia hubo solamente un período relativamente corto de dictadura. *Segundo*, por la continuidad de la insurgencia después de 1948, diez años antes de la Revolución Cubana, prologándose hasta el presente. *Tercero*, por la gran variedad de los actores insurgentes. No hay otro país que haya tenido tantos diferentes movimientos de guerrilla durante siete décadas. *Cuarto*, por la variedad de actores armados, insurgentes y contrainsurgentes, guerrilleros y paramilitares, luchadores de libertad y bandas criminales de diferente índole que se disputaron territorios mayores y menores en regiones rurales y barrios urbanos.

*Quinto*, por la continua alteración territorial de escenarios de guerra. Colombia es un país de marcadas diferencias regionales, pero, al fin y al cabo, todos los departamentos colombianos han sufrido de la violencia política. *Sexto*, por la tradición establecida de consecutivos acuerdos nacionales y pactos locales cuyo resultado era en lo general una amnistía regular o de facto, seguida por la desmovilización y reintegración de los principales actores armados. Con frecuencia se concluyeron esos procesos de paz en Asambleas Constitucionales. *Séptimo*, por la diversidad de alianzas corto y medio plazo entre actores armados, legales e ilegales, cuyos líderes muchas veces participaron exitosamente en elecciones posteriores. *Octavo*, por la tradición de asesinatos selectivos y, en general, la violencia como mecanismo de resolver conflictos sociales y políticos. Asesinatos políticos ocurrieron durante todo el siglo veinte. Para dar un ejemplo, entre 1999 y 2009, el 63 por ciento de los homicidios de dirigentes sindicales de nivel mundial se localiza en Colombia<sup>2</sup>. Y el 57 por ciento de los asesinatos políticos en 2016 quedó irresuelto<sup>3</sup>.

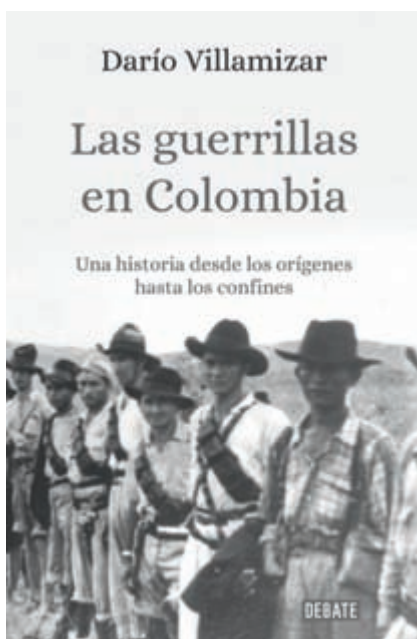
*Noveno*, por la mezcla de actores criminales con fuerzas ilegales y as veces legales. Durante las dos últimas décadas la guerra contra el narco y el ‘conflicto armado interno’ coincidía. *Décimo*, por la existencia de mecanismos y procedimientos legales, por lo menos a partir de 2003, para la desmovilización individual y colectiva, y la existencia de un sistema de reintegración (de la ACR-ARN). *Once*, durante la mayor parte del ciclo de conflictos armados a partir de la segunda mitad del siglo veinte, los consecutivos gobiernos colombianos recibieron un fuerte y consistente apoyo financiero y militar en sus campañas contrainsurgentes por parte de los Estados Unidos. Todo

---

<sup>1</sup> Darío Villamizar Herrera. *Una historia desde los orígenes hasta los confines*. Bogotá: Panguen Landon House Grupo Editorial, serie Debate (prólogo de Jon Lee Anderson), 2017. Las citas corresponden a la versión *online*.

<sup>2</sup> ENS. *Programa País Colombia. Línea de base para 10 indicadores sobre trabajo decente y fortalecimiento de las organizaciones sindicales*. Medellín: Escuela Nacional Sindical, 2010: 173.

<sup>3</sup> De acuerdo con el informe del CCJ. 2017. *Panorama de violaciones al derecho a la vida, libertad e integridad de líderes sociales y defensores de derechos humanos en 2016 y primer semestre de 2017. Resumen ejecutivo*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, 13 octubre de 2017 (cuadro 3).



el ciclo de violencia política y guerras locales seguidas por negociaciones de paz sin resolver las causas profundas se inició en el siglo diecinueve y continuó hasta las dos primeras décadas del siglo veintiuno. Es brillantemente expresado en la novela *Cien Años de Soledad* por García Márquez.

Darío Villamizar, que desde hace años y con mucha razón adquirió una reputación de cronista de la guerrilla colombiana, se transformó con su reciente libro *Las guerrillas en Colombia* en el historiador definitivo de toda la lucha insurgente de su país. Con fina pluma y buen ojo para estructuras y detalles describe los “ciclos en la historia” que “no tienen un día de inicio ni otro al final”, citando la primera frase del primer capítulo. Además de las múltiples fuentes secundarias ha tenido acceso a centenares de documentos, libros, testimonios e información en los medios de comunicación que durante sus largos años de estudio había acumulado. Utilizó abundante información procedente de los documentos desclasificados de las agencias de inteligencia de los Estados Unidos. Además, goza de la confianza de muchos de los protagonistas de la insurgencia colombiana. El libro tiene nueve capítulos y un colofón y sigue globalmente una cronología histórica hasta marzo de 2017, el año de su publicación.

En su primer capítulo, sobre el contexto internacional, acentúa la gradual imposición de los Estados Unidos en el hemisferio occidental, un proceso que ya comenzó desde la segunda parte del siglo diecinueve y se consolidó a partir de la segunda mitad del siglo pasado con organizaciones e instituciones como el TIAR (1947), la OEA (1948, en Bogotá), cuyas consecuencias eran la transformación del enemigo externo (el comunismo) en el combate contra el enemigo interno. Como único país en la región, Colombia mandó un batallón a Corea cuando estalló la guerra. Sus comandantes y los efectivos se transformaron después de su retorno como instrumento de represión.

La creación y continuación del estado de sitio durante los gobiernos civiles en los años sesenta y setenta matiza considerablemente el carácter de la ‘civilidad’ de los gobiernos electos: “de los 192 meses de gobiernos ‘frentenacionalistas’ se vivieron 126 bajo estado de sitio” (Location 572). El autor ofrece un análisis detallado de todos los convenios de asociación y cooperación entre Colombia y los Estados Unidos. Refiere los procesos internos y la influencia externa del campo socialista: la Unión Soviética y el papel del Ejército Rojo, la guerrilla de Mao en China y su legado, la guerra de liberación de Vietnam, el papel de Argelia. Enfatiza también la emergencia y el significado de los países no aliados, los NOAL, y la ruptura entre las dos potencias socialistas. Destaca la revolución y contrarrevolución de Guatemala, de Bolivia y el surgimiento de la Izquierda Peronista. La parte final del capítulo es reservada para la insurgencia cubana y la inmensa influencia en los primeros años después de la Revolución Cubana (1959).



El segundo capítulo es una larga introducción sobre Colombia Profunda, la desigualdad y la violencia desde el comienzo del siglo diecinueve hasta 1958 cuando se terminó el período de gobierno militar. Villamizar menciona diez guerras civiles mayores y decenas de mini-guerras que siguieron pautas cíclicas: fueron “guerras (...) dirigidas por miembros de las élites que, en sus ejércitos, incluían a los pobres perpetuos” y los conflictos anteriores trajeron “en su interior las razones para guerras posteriores” (Location 1448-1449). Sin duda, la Guerra de los Mil Días (1899-1902) fue la más violenta; el 5 por ciento de la población colombiana falleció. Durante esa guerra se evolucionaron escenarios de guerras de guerrilla o guerras irregulares, lideradas por jefes populares locales y a veces indígenas como Quintín Lame. Doy una cita más larga donde Villamizar lúcidamente resume las causas de la inmensa y permanente conflictividad colombiana que el autor analiza para las guerras civiles del siglo diecinueve pero que fácilmente tipifica también el siglo veinte:

¿Las causas? Siempre las mismas: la posesión y distribución de la tierra, el centralismo y las provincias siempre olvidadas, las dificultades fiscales, las crisis entre los partidos y los conflictos dentro de estos, la separación de la Iglesia del Estado y la educación laica o religiosa. Casi todas las confrontaciones culminaron con acuerdos de paz entre los bandos enfrentados o en amnistías e indultos para los rebeldes levantados en armas contra el gobernante de turno; en varios casos, al término del conflicto se convocó a una Asamblea Constituyente y se promulgó una nueva Constitución Política (Location 1395-1396).

También durante las primeras cuatro décadas del siglo veinte, especialmente cuando en los años 1920s y 1930s surgieron los primeros movimientos, partidos, asociaciones campesinas y confederaciones obreras de la izquierda. Hubo choques violentos durante huelgas y disputas rurales, como la masacre de las bananeras de la United Fruit Company. En algunos casos hubo intentos insurreccionales de lucha armada clandestina. La violencia de escala masiva tardó hasta 1948 con el asesinato de Gaitán que antes de su muerte había predicho que en el caso de que él muriera “el país se vuelca y las aguas demorarán cincuenta años en regresar a su nivel normal”.

Efectivamente, fue el comienzo de la Violencia, período de insurrección caótica con una brutalidad sin precedentes y muertos de escala masiva. En pocos meses gran parte del país sufrió de guerras regionales contestadas por bandas locales de guerrilla y verdadero ejército con miles de combatientes como las Fuerzas Revolucionarias de los Llanos Orientales. En otras partes surgieron “enclaves comunistas”. En un momento

---

dado hubo un empate entre fuerzas beligerantes con una guerrilla de 15.000 combatientes, 25.000 efectivos de la policía y 20.000 hombres del ejército. Es un escenario sangriento que desde los años sesenta hasta la primera década del nuestro siglo sería continuado.

El segundo capítulo termina con un análisis detallado del período militar de Rojas Pinilla y la Junta Militar de Transición. Da lugar a una reflexión paradójica: en la mayoría de los países latinoamericanos que fueron gobernados por regímenes militares de seguridad nacional aumentó fuertemente el número de masacres, torturas y víctimas. En Colombia, el gobierno militar forjó una amnistía y contribuyó a poner fin a la ola de violencia extrema. En el caso de Colombia la pacificación forzada militar, el pacto entre los partidos conservador y liberal, la amnistía y la nueva Constitución significaron el fin de la Violencia que, según datos oficiales, había resultado en la muerte de 128.000 colombianos.

Desde el tercer capítulo Darío Villamizar analiza la evolución de la guerrilla colombiana. La ubica también en el contexto de la ola revolucionaria al inicio de los años sesenta, cuando también en Argentina, Brasil, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela surgieron brotes revolucionarios bajo la influencia de la Revolución Cubana. Con mucha claridad informa al lector el surgimiento de pequeños núcleos guerrilleros dentro del cual el MOEC sale como el precursor de todos los movimientos guerrilleros posteriores. Es un relato doloroso de los fracasos de esos movimientos idealistas que no lograron establecer focos sostenibles. Es también un relato de la ambivalencia de los partidos comunistas orientados a la Unión Soviética, sobre su participación en movimientos armados, hecho que se presentó en toda América Latina en los años sesenta y ochenta. Pero a diferencia con otros países, en Colombia es clara la presencia y el impacto de la Juventud Comunista y el papel de las escisiones y purgas de cuadros del PCC en los nacientes ELN, FARC y EPL y movimientos posteriores, percible en todos los capítulos. Villamizar también rompe tabús indicando las casi interminables discusiones internas, cismas, disputas doctrinarias y luchas por la ortodoxia que caracterizaron el comienzo de las “sectas marxistas” como lo caracterizó uno de los líderes salvadoreños sobre el período fundacional del FMLN y el fusilamiento de Roque Dalton<sup>4</sup>. Pero también dentro de las filas del ELN hubo un período de fusilamiento de disidentes. Las disputas dentro del EPL eran aparentemente eternas. Villamizar tipifica las discusiones dentro del EPL así:

En la historia del PCC (M-L) y del EPL fue una característica la facilidad con que se producían divisiones, escisiones, rupturas y tendencias; también, las marginaciones, los señalamientos y expulsiones constantes. Los orígenes estaban en discrepancias con la línea política, entendida esta como los lineamientos ideológicos, las tesis políticas y la práctica social que impulsaban (línea de masas) [...]. A partir de las distintas escisiones de ese “tronco común” que fue el PCC (M-L) se conformó lo que se denominó el Campo ML, un conjunto de corrientes con mínimas identidades políticas y fuertes contradicciones que solamente se reconocían en ese origen común (Location 4840-4846).

Es casi un alivio leer los textos de M-19 que después de un primer período de autodefinición como marxista-leninista, llegó a manifestarse como más radicado en héroes como Bolívar y utilizando un lenguaje como “aumento de salarios”. Villamizar concluye:

“Los documentos que el M-19 dio a conocer desconcertaron por igual a las autoridades y a sectores de derecha y de izquierda: en sus esquemas no cabía un grupo que operara inicialmente en zonas urbanas, que actuara política y militarmente para participar en elecciones en función de un movimiento populista como la ANAPO (...) [M-19] no tomaba partido en la disputa internacional y que rescataba el “difuso” planteamiento bolivariano, no incorporado en el altar de los “clásicos” Trotsky, Marx, Engels, Lenin, Stalin y Mao. Bolívar era para muchos izquierdistas uno de aquellos “héroes” cuyo pensamiento

---

<sup>4</sup> Entrevista con Eduardo Sancho, San Salvador, 23 August 2005, citado en Dirk Kruijt. *Guerrilla: Guerra y paz en Centroamérica*. Guatemala: F & G Editores, 2009: 113.



---

no se podía ubicar dentro de las teorías revolucionarias. Las capillas de la izquierda, frente a tanta “vaguedad ideológica”, decretaron la excomunión” (Location 5834).

Antes del triunfo sandinista en 1979, el FSLN había implementado dos asaltos espectaculares: la toma de políticos y familiares de Somoza y la toma del Congreso. Igualmente dramático fue la toma de la embajada dominicana por M-19 en 1980. Después de ocho semanas el embajador cubano llegó a negociar una salida sin víctimas.

Desde los años setenta la diplomacia cubana (o más bien el Departamento América) había intentado formar asociaciones unitarias o plataformas guerrilleras en Argentina, Colombia, y especialmente en Centroamérica. Con asistencia panameña lograron al comienzo de 1979 unificar las tres facciones sandinistas. Contribuyeron de manera decisiva para unificar las cinco organizaciones que luego se constituyeron en el FMPN y lograron desde su embajada en México la unificación de los cuatro movimientos insurgentes guatemaltecos. De manera independiente, en enero de 1974 se concertó la Junta de Coordinación Revolucionaria (JCR) entre los Tupamaros de Uruguay, el MIR chileno, el ELN boliviano y el ERP argentina. Pero en los siguientes años los cuatro movimientos sufrieron tantas bajas por la represión militar que este pacto quedó prácticamente vacío. En 1986, el M-19 (y especialmente Carlos Pizarro) tomó la iniciativa para crear otra coordinadora transnacional independiente, el Batallón América, en el cual participaron dos movimientos colombianos (M-19 y MAQL) dos movimientos ecuatorianos (AVC y OPM) y el MRTA peruano. Efectivamente, fue creada por la amistad entre Pizarro y Poley del MRTA, y se comportó como columna internacionalista dentro del territorio de operaciones que fue Colombia.

En Colombia, después del inicio de la década de los ochenta, hubo varios intentos de unificar la variedad de organizaciones insurgentes. En 1985 se formó, con la excepción de las FARC y dos otras organizaciones, una mesa de coordinación en el cual todos los movimientos insurgentes participaron. Se estableció la Coordinadora Nacional Guerrillera (CNG). Su liderazgo viajó a La Habana y el Departamento América les proporcionó amplios contactos con la guerrilla centroamericana y con países como Libia, gran financiador de la insurgencia mundial durante estos años. Paralelamente se había formado la Unión Patriótica como brazo político de las FARC y mecanismo de desmovilización. Pero en los siguientes años muchos de los desmovilizados fueron asesinados por sicarios. En 1987 se constituyó la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, asociación unificada de toda la guerrilla colombiana que se mantenía intacta a pesar de divergencias hasta 1991, cuando el M-19 y las demás organizaciones guerrilleras optaron por el camino de paz y reintegración. Una escisión del ELN se desmovilizó también, pero las FARC y el ELN en su mayoría decidieron seguir luchando.

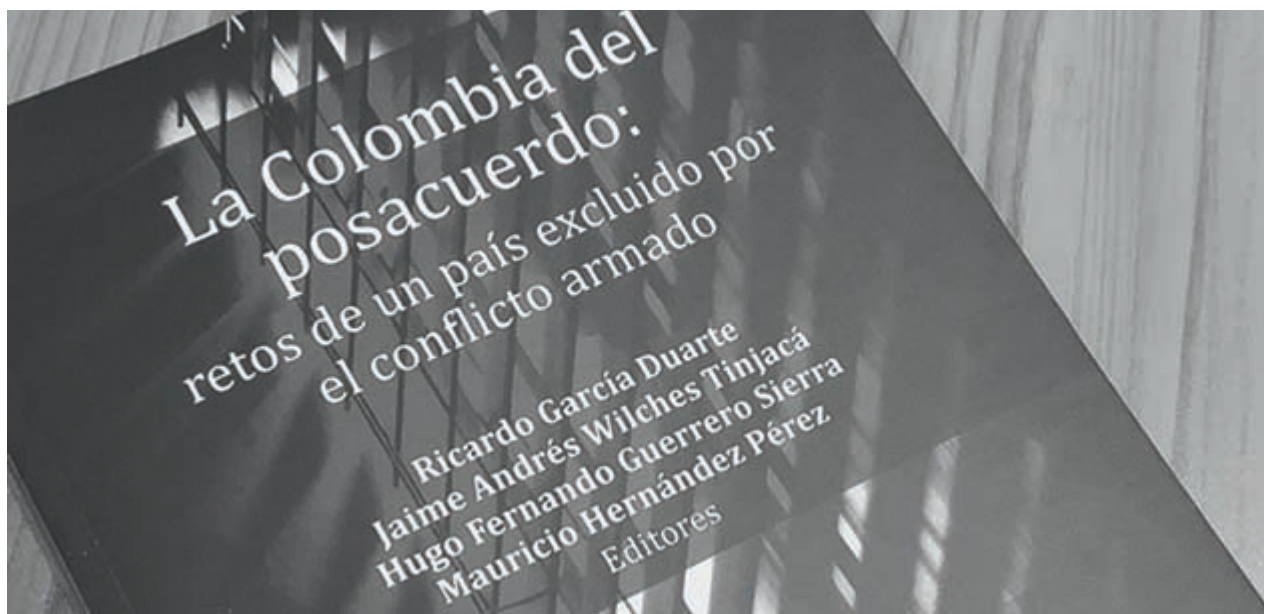
Los dos últimos capítulos del libro son dedicados a los procesos de paz, el primero del período 1989/1991 y el segundo a las negociaciones arduas y complicadas durante casi dos décadas con las FARC (concluidas con un acuerdo en 2016) y con el ELN (todavía en marcha). Villamizar dedica su entero capítulo 9 a esas dos décadas. Personalmente, siempre me ha asombrado que las FARC y el ELN no participaron hasta el final en las negociaciones del 1989/91 y necesitarían unos veinte años, muchos muertos más y prolongadas y duras negociaciones para llegar a una solución política. Pero es clarificar que las FARC en 1982 pensaron que en el año 1990 tendrían un ejército de 48.000 efectivos, cálculo que en 1989 fue ajustado en una proyección para 1994 estimando que tendrían 80 frentes de 400 guerrilleros, llegando a un total de 32.000 efectivos. Y que en 1996 lanzarían una ofensiva general avanzando hacia el centro del país, “en el momento en que se produjeran la insurrección y la huelga general, y se establecería un gobierno provisional” (Location 9264). ¿Soberbia? ¿Sobre-estimación excesiva? Lo mismo se preguntó Torres-Rivas, el gran sociólogo centroamericano, al analizar el prolongado proceso de paz en Guatemala, que “solamente” duraba diez años de negociaciones discretas y luego formales<sup>5</sup>.

---

5 Edelberto Torres – Rivas. *Revoluciones sin cambios revolucionarios. Ensayos sobre la crisis en Centroamérica*. Guatemala: F & G Editores, 2011.



El libro es historiográfico pero también es algo más. En todos los nueve capítulos da una información detallada y muchas veces novedosa sobre la guerrilla colombiana, pero siempre en la perspectiva del contexto internacional, de la coyuntura social y política nacional y de los resultados electorales nacionales. El rigor académico se muestra en las casi 1.000 notas, una bibliografía extensa y una serie de anexos bien seleccionados. El libro es impecablemente documentado y el autor tiene además un estilo de escribir fácilmente accesible. Darío Villamizar redacta con lujo de detalles sobre la guerrilla en los años sesenta, setenta y ochenta, mostrando y explicando a la vez la inmensa segmentación y la continuidad del complicado ciclo insurgente de largas décadas en Colombia. Por el profundo entendimiento de lo que pasó, abriendo lectura de la violencia política colombiana durante dos ciclos, este libro va a ser el libro estándar, una fuente indispensable para los analistas del presente y los historiadores del futuro.



## Sinopsis del Libro

En 2014, cuando la negociación entre el Estado colombiano con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) tomaba rumbos tan interesantes como problemáticos, un grupo de investigadores lideró una alianza estratégica con docentes de distintas áreas disciplinares y de diversas universidades, con el fin de iniciar un proyecto editorial de largo aliento que se concebía más como un “programa de investigación” y cuyo objetivo consistía en aportar estudios y reflexiones sobre los retos que, como sociedad, tenemos en la construcción de paz y en la tramitación no violenta de nuestros conflictos socioculturales, políticos y económicos.

Desde esta dinámica, el proyecto editorial en mención materializó sus resultados a través de tres insumos. *Teorías y tramas del conflicto armado en Colombia* (2014) *Perspectivas multidimensionales de la paz en Colombia* (2015) y *Esta guerra que se va... territorio y violencias; desigualdad y fragmentación social* (2017). Un acumulado de 1200 páginas escritas, distribuidas en 34 capítulos con aportes de 38 autores sobre las más diversas temáticas (prácticas políticas y modelo económico, retos del posconflicto, escenarios para la transformación del conflicto, el rol de la cultura, régimen político, sociedad civil, territorio, drogas, fuerzas armadas, actores sociales, pedagogía de la paz y comunidad internacional).

En esta oportunidad, se presenta *La Colombia del posacuerdo: retos de un país excluido por el conflicto armado*, una apuesta investigativa e intelectual que revela la emergencia de distintos individuos y colectivos que comienzan a pujar por la visibilización de sus demandas, los apoyos y las resistencias que tienen al modelo de paz que se construyó en cinco años de negociación y posiblemente, lo más problemático, pero más interesante, la pregunta de cómo podremos reconstruir el tejido social, ausente y silenciado por los ruidos de la guerra y la exaltación conveniente a la represión y al odio.

En el camino de este proyecto, los textos que se presentan a continuación, se han sumado nuevas voces, que aportan desde sus investigaciones, trayectorias y experiencias un caleidoscopio de situaciones, actores y prácticas que se vuelven indispensables indagar, trabajar e intervenir, si es que se quiere que la dimensión armada del conflicto no siga sembrando por sus caminos semillas de tristeza, dolor y resignación, y que, por el contrario, brote, de esta historia fragmentada de nación, experiencias de reparación, tolerancia y movilización social.



Fortalecemos la democracia con  
justicia social por una Colombia en paz

Inicio

Ejes Programáticos

Proyectos

Publicaciones

Observatorio IE

Contactenos

Política de Tratamiento de Datos Personales

# COMUNIDAD AMBIENTAL COLOMBIA

Juntos Construimos Respuestas a los Conflictos Socioambientales  
de Colombia



Fundación Foro Nacional  
por Colombia

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

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

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

Comunidad Ambiental

Comunicado de prensa

Consultas y Hojas de

Exposición Informe EITI

Leer Agenda de la Sociedad Civil

## FORO EN ACCIÓN

Foro en Acción es una de las distintas actividades de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

### ¿Quién le teme a la verdad?

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

La serie de publicaciones de la lista de los "asesinos" de la "Verdad" para el "diálogo" y la "No Repetición" ha producido un oleaje rápido en el mar político.

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

Sisma Mujer/Grupo de Trabajo Género en la Paz, QPaz, Foro Nacional por Colombia y el Observatorio Viva la Democracia han trabajado en conjunto para elaborar 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.

Ver comunicado, descargar el documento y leer la propuesta de reforma.

Leer

### 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

### Pronunciamento 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 pronunciamento

## Documentos de circulación periódica



Conozca las publicaciones de la Fundación Foro Nacional por Colombia

### Revista Foro

No. 89-90  
Constitución 25 años: el camino de la paz

Edición Especial  
No. 1 Cuestiones Urbanas y Regionales

Otros números

### Boletín Foro Municipal

No. 88  
Consultas populares e industrias extractivas: Un asunto esencialmente político.

No. 89  
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



# El sector extractivo en Colombia 2017

Observatorio de las Industrias extractivas en Colombia



Foro

Brot  
für die Welt

Natural Resource  
Governance  
Institute

"El pasado 23 de Agosto, la Fundación Foro Nacional por Colombia dio a conocer al público su séptimo Informe sobre el sector extractivo en Colombia, para la vigencia de 2017. El informe, elaborado por el equipo del Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia, de Foro, realiza un balance de la gestión del sector durante los dos mandatos del Presidente Santos, desde tres perspectivas: la gobernanza del sector, su rol en el conjunto de la economía colombiana y el manejo de la renta proveniente de las regalías. El documento incluye varias propuestas sobre esos tres temas, como aporte de Foro a un debate nacional sobre el presente y el futuro del sector extractivo en el país."

Los interesados pueden consultar el texto del Informe en la página [www.foronacional.org](http://www.foronacional.org), o, si desean un ejemplar impreso, acercarse a las oficinas de Foro en Bogotá, ubicadas en la Carrera 4 A # 27-62.



# 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 en Colombia:  
una reorganización inédita del escenario político  
*Yann Basset*

La paz a través de la transformación de conflictos.  
Experiencias de Colombia  
*Sabine Kurtenbach*

Santos y la re-primarización de la economía  
*Jorge Iván González*

Consolidación de la re-centralización fiscal  
en la era de Santos  
*Darío I. Restrepo Botero*  
*Camilo A. Peña Galeano*

Mobilización social y protesta: acción colectiva  
para la incidencia  
*María Teresa Muñoz Losada*

La acción colectiva en fases de transición.  
Mobilización por paz en Colombia  
*Fernando Sarmiento Santander*

Policía y orden público 1975-2015  
*Mauricio Archila*

Rupturas con el orden establecido: Las  
movilizaciones feministas  
*Olga Amparo Sánchez Gómez*

Los Mayos del 68 en perspectiva  
*Alvaro Tirado Mejía*

Catalunya en el laberinto. España, nación  
inacabada  
*Jordi Borja*

Siete décadas de guerra y paz: las guerrillas en  
Colombia, de Darío Villamizar Herrera  
*Dirk Kruijt*

La Colombia del posacuerdo  
*Sinopsis del libro*