

Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia
Bogotá, D.C. Colombia. Edición 96 Noviembre de 2018

De Santos a Duque

ISSN 0121-2559



9 770121 255009

Foro
Nacional por Colombia



Suscríbase a **Revista Foro**

Democracia

Derecho a la ciudad

Género

Medio ambiente

Derechos humanos

Gestión pública

Movilización Social

Nuevas Ciudadanías

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

Valor suscripción anual (tres números) \$80.000

Valor suscripción dos años (seis números) \$150.000

Contáctenos para brindarle información detallada:

email: info@foro.org.co

Teléfono: +57-2822550

Página web: www.foronacional.org

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

Publicado con el apoyo de:



**FORD
FOUNDATION**

Revista Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

No. 96 \$ 25.000 Noviembre 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

Las paradojas de la transición

2

De Santos a Duque

La administración Trump y la implementación del acuerdo de paz de Colombia

Adam Isacson 8

Avances y retos de los programas de desarrollo con enfoque territorial. Balance parcial en el contexto de cambio de gobierno

Sergio Guarín 25

El cumplimiento del punto agrario del acuerdo de paz: ¿En qué vamos?

Darío Fajardo Montaña 41

El sector extractivo en el gobierno Santos: Un balance desde la gobernanza

Juliana Peña Niño 47

Los principales desafíos socio-ambientales del país (i)

Gustavo Wilches-Chaux 64

El inevitable aumento del gasto público

Jorge Iván González 81

Gabinete de paridad: Un paso en el camino

Carmenza Saldías Barreneche 87

El pacífico, la otra Colombia. Las drogas ilícitas complican más su futuro.

Fernando Guerra Rincón 104

Internacional

La sinsalida de Venezuela

Socorro Ramírez 116

Construcción de la paz en El Salvador:

La apremiante necesidad de la integración Nacional

Francisco Galindo Vélez 126

Aquel 19 de Julio de 1979 y lo que no pudimos imaginar

Carmen Josefina Scarfó 140

Libros

Colombia la paz naciente. Oportunidad de reconciliación y cambio

Jaime Galarza S. 158

EDITORIAL

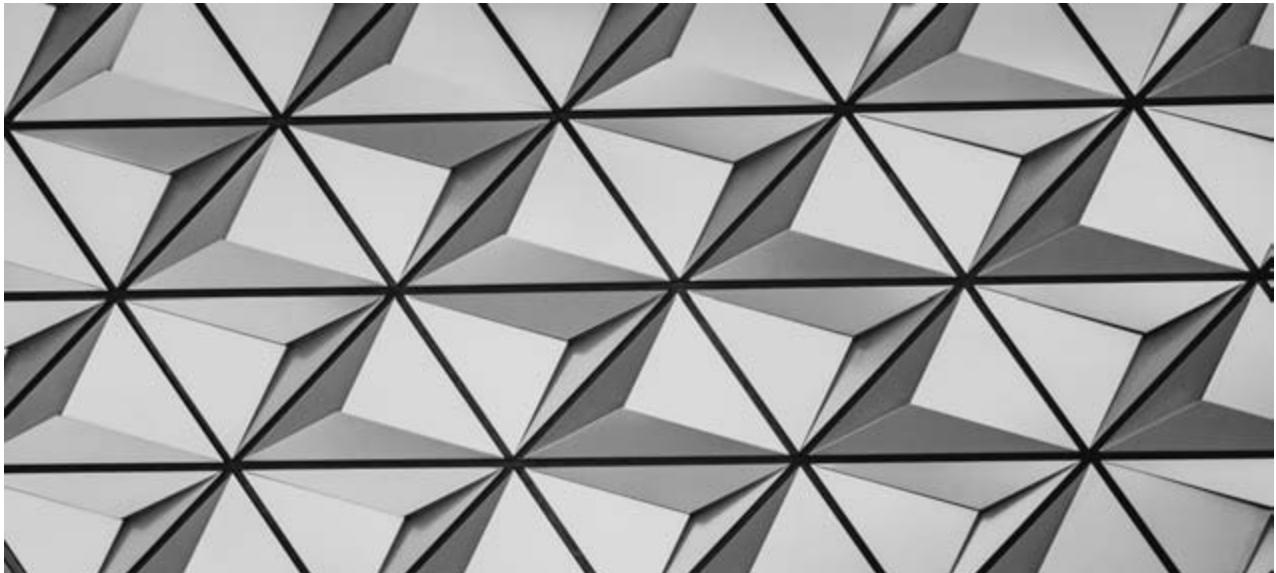
LAS PARADOJAS DE LA TRANSICIÓN

El fin de la guerra entre el estado y las FARC-EP provocó cambios significativos en el contexto. Sacó del escenario político un enemigo que se lo identificaba como la fuente de algunos de los más críticos problemas que afectaban a la sociedad y cuya presencia servía de pretexto para criminalizar organizaciones y luchas sociales y políticas, especialmente aquellas asociadas con las consideradas de izquierda o afines con ésta. Por el contenido del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se creó un ambiente en el que las posibilidades de avanzar reformas democratizadoras se posicionaron en el escenario político. Conflictos sociales y políticos, invisibilizados en el pasado inmediato por la presencia dominante del conflicto armado interno, se hicieron visibles y lograron ocupar espacios destacados en la dinámica social y política. Estos y otros factores del contexto llevaron a que, desde diferentes perspectivas, se considerara que entrábamos en un período de transición.

En medio de esta dinámica diversos sectores políticos alinearon sus posiciones. Los agrupados en torno al gobierno de Juan Manuel Santos asumieron la construcción de paz territorial como el eje central de

dicha transición, sin poner en cuestión el modelo de desarrollo económico social ni la institucionalidad democrática. A su turno la izquierda legal y los sectores democráticos se comprometieron con la defensa del Acuerdo Final en el entendido de que, aunque no significara el fin de las violencias, creaba condiciones favorables para que pudieran expresarse sin ser víctimas de la criminalización de la que habían sido objeto durante décadas, favorecía el reconocimiento de los problemas que afectan a la sociedad, coadyuvaba a la apertura de los espacios políticos que el conflicto armado les había cerrado, todo lo cual podría conducir a un ascenso de las luchas sociales y políticas que hiciera posible avanzar en las reformas democratizadoras por tanto tiempo aplazadas. La convergencia entre los sectores democráticos y la izquierda legal con el gobierno de Santos en la defensa del proceso de paz se sostuvo con diferencias de enfoques y matices. La oposición más radical desde la derecha del espectro político, liderada por el Centro Democrático, se planteó como objetivo frenar la posible dinámica transicional asociada al proceso de paz para reafirmar el sistema existente y frenar la deriva hacia lo que llamaron castro-chavismo. La mayor amenaza reside, a su juicio, en

"Conflictos sociales y políticos, invisibilizados en el pasado inmediato por la presencia dominante del conflicto armado interno, se hicieron visibles y lograron ocupar espacios destacados en la dinámica social y política".



las inaceptables concesiones que se le hicieron a la agrupación insurgente en la negociación del Acuerdo Final y que, de no revertirlas, podrían hacer colapsar la institucionalidad democrática.

El rumbo de la transición se jugó, en una primera instancia, en las elecciones para Congreso y, posteriormente, en las presidenciales. En las primeras ninguna de las fuerzas políticas logró asumir el control del Congreso, si bien el Centro Democrático y Cambio Radical fortalecieron su presencia. En las presidenciales se reconfiguró el mapa político. Aunque el triunfo del candidato del Centro Democrático fue holgado, por primera vez en la época post-constituyente un candidato alineado a la izquierda logró el 42% de los votos en segunda vuelta, con un apoyo políticamente heterogéneo y una parte significativa radicada en algunos de los departamentos más golpeados por el conflicto armado. No resulta aventurado sostener que esta votación expresó la voluntad de consolidar el fin de la guerra y avanzar en la aplicación de reformas democratizadoras. La votación mayoritaria por el Centro Democrático

recogió el malestar con el gobierno saliente, además de consolidar la oposición a los contenidos reformistas del acuerdo de paz y su presunta deriva castro-chavista.

La consulta contra la corrupción delimitó un nuevo campo de confrontación. La iniciativa, promovida por la Alianza Verde y apoyada por diferentes sectores sociales y políticos, recogió el sentir de millones de ciudadanos abrumados por las prácticas corruptas a las que se recurre tanto en el sector público como en el privado para el ejercicio del poder y la apropiación de los recursos del Estado en beneficio de intereses particulares. La millonaria votación, más de once millones seiscientos mil votos, si bien no alcanzó el umbral establecido por la ley para hacerla vinculante, fue un claro triunfo político de la participación ciudadana en la época post-constituyente. Triunfo que reveló a su vez los límites que a ésta le impuso la reglamentación, como es el caso del alto nivel del umbral. El gobierno reaccionó ante este mandato ciudadano, convocó una cumbre política para darle salida a la aspiración ciudadana y se comprometió a acompañar ante el Congreso los proyectos

de ley anticorrupción con mensaje de urgencia, compromiso incumplido hasta el momento, como quiera que se dio prioridad a los proyectos de reforma política y a la justicia.

La insurgencia ciudadana no solamente se ha manifestado a través de los votos. El mes de octubre fue sacudido por las movilizaciones universitarias en defensa del derecho a la educación y de la universidad pública, gravemente afectada por la crisis financiera. Miles de profesores y estudiantes de universidades estatales y privadas, apoyados en algunos casos por sus rectores, se tomaron calles y plazas. El carácter pacífico de la movilización y la justa exigencia de fortalecer el presupuesto para la educación superior sacudió la conciencia de amplios sectores de la sociedad que se han pronunciado a favor de atender adecuadamente la demanda de los universitarios. Por lo pronto el gobierno ha comprometido nuevos recursos que, aunque insuficientes para atender el abultado déficit, denotan un principio de diálogo para la búsqueda de soluciones.

En los territorios que el Acuerdo Final definió como objeto de aplicación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) o, en los que se convino, acorde con el Plan Nacional de Sustitución Voluntaria (PNIS), adelantar programas de sustitución de cultivos mediante acuerdos con las comunidades, las poblaciones se han movilizado para exigir la aplicación de los acuerdos. Particularmente en los últimos,

las comunidades exigen que no se siga recurriendo a la erradicación forzosa, no se retorne a la aspersión con glifosato y el gobierno cumpla con los pagos bimensuales que debe hacer a las familias que se vincularon al programa de sustitución. En algunos de estos territorios persiste la presencia de narcoparamilitares, grupos disidentes de las FARC-EP y el ELN, lo que hace que la movilización ciudadana se adelante en condiciones particularmente difíciles. De hecho, decenas de sus líderes han sido asesinados en los dos últimos años, sin que el Estado haya hecho lo necesario para protegerlos.

"En algunos de estos territorios persiste la presencia de narcoparamilitares, grupos disidentes de las FARC-EP y el ELN, lo que hace que la movilización ciudadana se adelante en condiciones particularmente difíciles".

Hay razones para el optimismo si la transición, apoyada en la movilización y participación ciudadana, logra desatar procesos reformistas democratizadores. Sin embargo, del lado del establecimiento, las dinámicas dominantes van en sentido opuesto con muy diferentes expresiones que, de prosperar, cerrarían la posibilidad de reformas y significarían un retroceso en las conquistas sociales y políticas de los últimos años. El Ministro de Defensa insiste en la tesis de la urgencia de regular la movilización social, como si ésta fuera una amenaza a la seguridad nacional. Lo que un sistema democrático debe hacer es rodearla de garantías y ello es competencia del Congreso y del Ministerio del Interior, no del de Defensa. Hay una exacerbación del punitivismo para tratar los problemas sociales. La presidencia penalizó el porte de la dosis mínima de marihuana, en contravía de la decisión de la Corte Constitucional que años atrás la había sancionado positivamente como expresión

del libre desarrollo de la personalidad; se propone implantar la cadena perpetua en el caso de ciertos delitos como la violencia sexual contra los niños y niñas, en oposición al principio liberal según el cual no habrá penas irredimibles; se intentó limitar el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo consagrada en la ley de acuerdo a las causales en ella previstas, intento por el momento frenado en la misma Corte.

En reciente sentencia, la Corte Constitucional revisó su jurisprudencia y limitó el alcance de las consultas populares para el desarrollo de proyectos extractivos –mineros y explotación de hidrocarburos- con el argumento de que el subsuelo es de la nación, no del Estado del cual hacen parte los municipios, por lo que las comunidades locales no pueden interponer su voluntad colectiva para impedir el desarrollo de proyectos de interés nacional. Se benefician con esta sentencia las multinacionales, Ecopetrol y los intereses empresariales privados sobre los derechos de las comunidades. Y se sientan las bases para revertir, mediante maniobras judiciales, los resultados de las consultas populares que, en no pocos casos, habían logrado frenar proyectos extractivos que afectan negativamente a la naturaleza y a las comunidades.

En el Congreso el Centro Democrático y algunas de sus fuerzas aliadas no cesan en su empeño de desarticular la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Pretenden crear una sala especial para el juzgamiento de militares, aún en contra de la voluntad manifiesta del comandante del Ejército y de cerca de dos mil militares que ya se acogieron a la JEP. Este proyecto se suma a la decisión de la Corte Constitucional que abrió la puerta para que los particulares implicados en la comisión de graves

delitos con ocasión del conflicto sólo voluntariamente accedan a la competencia de la JEP. Se busca modificar la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, ley 1448 de 2011, que pretende invertir la carga de la prueba sobre el despojo para favorecer a los victimarios y beneficiarios del despojo. El Centro Democrático y Cambio Radical proponen prorrogar los períodos de alcaldes y gobernadores que terminan el próximo 31 de diciembre de 2019, vulnerando la voluntad de los electores. Para fortuna del país, la plenaria de la Cámara archivó esa propuesta. Y el gobierno anuncia su proyecto ley de financiamiento, nombre de la nueva reforma tributaria, de rebaja de impuestos a los grandes capitales y extensión del IVA a los productos de la canasta familiar.

En este país de paradojas está abierta la tensión entre una ciudadanía en movimiento, en defensa de sus derechos democráticos, y fuerzas sociales y políticas, amparadas en buena medida en la institucionalidad, que buscan evitar que la actual coyuntura transicional derive en dinámicas democratizadoras. El resultado de esta tensión es incierto. Nada está definido, mucho depende de cómo los actores sociales y políticos jueguen sus cartas.

Inquieta desde luego, la turbulencia planetaria. De Alaska a la Patagonia vientos regresivos amenazan conquistas democráticas en el Continente, como lo testimonia el reciente triunfo de Bolsonaro en Brasil. Pero nada está escrito. Las fuerzas democráticas en Colombia y en el continente tienen aún mucho por jugar.



La Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas (RLIE) acaba de publicar el número 6 de su Revista “Punto de Vista”, que incluye varios artículos sobre el papel de los gobiernos sub-nacionales en la toma de decisiones sobre la explotación del subsuelo en varios países de América Latina. Es este, sin duda, un tema de gran actualidad y que plantea como telón de fondo la cuestión de la gobernanza del sector extractivo en los países de la región.

Puede ser consultada en www.redextractivas.org



De Santos a Duque

LA ADMINISTRACIÓN TRUMP Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ DE COLOMBIA

ADAM ISACSON

DIRECTOR DEL PROGRAMA DE VEEDURÍA EN DEFENSA,
OFICINA EN WASHINGTON DE ASUNTOS LATINOAMERICANOS WOLA

Introducción

La ceremonia de firma del acuerdo de paz en Bogotá, que puso fin al largo conflicto de Colombia con las FARC, ocurrió el 24 de noviembre de 2016, solo 16 días después de la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos.

La elección por el colegio electoral de los EE.UU. de un unilateralista proclive a soluciones militares puso en duda el apoyo estadounidense a la implementación del acuerdo de paz. Este apoyo es importante: una opinión generalizada sostiene que la oposición decidida de la superpotencia del hemisferio occidental —el mayor socio comercial de Colombia y la mayor fuente de ayuda externa— complicaría seriamente el éxito del acuerdo, o lo condenaría por completo. La elección de Trump fue interpretada como una mala señal para un acuerdo de paz que tuvo que someterse a una serie de ajustes luego de ser rechazado, por el margen más estrecho, en un plebiscito de octubre de 2016.

La administración de Barack Obama (2009-2017) hizo aportes positivos durante las negociaciones. La retórica solidaria de Washington contrarrestó duras críticas a las conversaciones, provenientes de los opositores internos dentro de Colombia, especialmente de los políticos derechistas con historias de toma de posiciones pro-Estados Unidos. Un enviado especial, Bernard Aronson, se relacionó frecuentemente con las FARC y ayudó a facilitar las conversaciones a través de varias crisis. El presidente Obama prometió un aumento significativo de la ayuda económica en 2017 para implementar el acuerdo, bajo un marco que llamó “Paz Colombia”.

La administración de los EE.UU. electa en noviembre de 2016 no compartía estas prioridades para Colombia. El equipo entrante de Trump no tuvo, sin embargo, una crítica férrea, una visión alternativa, o incluso mucho conocimiento del esfuerzo de paz en Colombia: su récord sobre el tema estaba casi en blanco. Aun así, muchos de los oponentes más prominentes del acuerdo en Colombia, como el ex presidente Álvaro Uribe, elogiaron la elección de Trump¹.

Sin embargo, casi dos años después, el gobierno de los EE.UU. no ha retirado su apoyo al proceso de paz. La retórica se ha empobrecido, especialmente la que viene desde la Casa Blanca. La conversación ahora se centra más en la producción de coca y cocaína. Pero aparte del tono, no está claro cuánto sería diferente bajo una administración de Hillary Clinton, que también habría priorizado el gran aumento de la coca. Hoy en día, no hay un enviado especial estadounidense para el proceso de paz y pocas veces se escucha a los funcionarios de Washington instando a Colombia a mantener el curso sobre la implementación del acuerdo. No obstante, el marco de “Paz Colombia” continúa guiando la asistencia de los EE.UU., y los funcionarios aún expresan su apoyo, aunque menos de palabra, por la paz.

¹ <https://twitter.com/alvarouribevel/status/796327860034240512?lang=en>



Si bien la prioridad de implementar el acuerdo de paz de Colombia ha disminuido, Washington no está hablando con una sola voz sobre cuál debe ser el papel de los EE.UU. Las ramas ejecutiva y legislativa están divididas, entre ellas mismas. Existen desacuerdos sobre si Washington debe apoyar, distanciarse o, incluso, oponerse al proceso de paz. Existen desacuerdos acerca de hasta qué punto y bajo qué condiciones el gobierno de los Estados Unidos debe brindar apoyo retórico y financiero para la implementación del acuerdo. Otra línea de batalla es si la preocupación por los recientes aumentos en el cultivo de coca en Colombia debería afectar tanto el apoyo de Estados Unidos a la paz como la relación bilateral en general.

Hay cuatro grupos clave de actores en este debate. Algunos otros grupos permanecen activos, pero su impacto ha sido menos directo. El primero es la Casa Blanca de Trump. Aquí encontramos a los oficiales de línea más dura. El Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca está encabezado por un funcionario, John Bolton, con un largo historial de análisis de las negociaciones con adversarios violentos como un “apaciguamiento”. El propio presidente no está bien informado sobre consideraciones de política pública, pero tiene fuertes opiniones (o impulsos) a favor de soluciones punitivas o militares a problemas, incluidas las drogas ilícitas. Si bien es la línea más dura de todos los actores, la Casa Blanca también es la más episódica: rara vez dirigió su atención hacia Colombia durante los primeros veinte meses de la administración Trump.

El segundo grupo está formado por diplomáticos veteranos: el Servicio Exterior de carrera en el Departamento de Estado y profesionales del desarrollo en la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su papel ha sido a menudo suavizar o deshacer el daño provocado por las declaraciones e iniciativas de la Casa Blanca, y generalmente han ganado las luchas retóricas sobre las líneas de batalla sobre la paz y la coca. Si bien la mayoría de los altos cargos diplomáticos está “en funciones”, sin estar confirmados en sus posiciones, aquellos con autoridad se han visto atrapados entre los deseos de la Casa Blanca y su propia interpretación más matizada de los intereses de Estados Unidos. Esa interpretación ve el acuerdo de paz de Colombia como positivo porque resultó ser el camino más corto hacia la eliminación de las FARC como un factor de violencia y desorden. A veces, estos funcionarios se han visto obligados a hacer declaraciones de línea dura, lo que refleja las posiciones de la Casa Blanca. Estos atraen mucha atención de los medios dentro de Colombia. Como se analiza en la narración a continuación, sin embargo, estas declaraciones se han vuelto menos frecuentes desde finales de 2017.



El tercer y el cuarto grupo están en el Congreso de los EE.UU. El tercero y más influyente hasta el momento ha sido el de los miembros y el personal de los Comités de Asignaciones de la Cámara y el Senado. Estas son las personas que deben redactar, cada año, las decenas de miles de páginas de los proyectos de ley del presupuesto del gobierno de los EE.UU. Como resultado, los apropiadores tienden a ser algunos de los actores más moderados y pragmáticos, porque si no logran acuerdos bipartidistas, no ganan suficientes votos para evitar que el gobierno cierre cuando finaliza el año fiscal.

Los apropiadores—liderados por los Senadores Lindsey Graham (R-South Carolina) y Patrick Leahy (D-Vermont), y los Representantes Harold Rogers (R-Kentucky) y Nita Lowey (D-Nueva York)—han retrocedido con fuerza contra la administración de Trump que sigue intentando en sus solicitudes de presupuesto al Congreso recortar asistencia extranjera en todo el mundo. Junto con los miembros de los Comités de Relaciones Exteriores y Asuntos Exteriores, que desempeñan un papel de supervisión, estos legisladores han derrotado los esfuerzos para reducir la asistencia de los Estados Unidos a Colombia después del conflicto o para imponer condiciones onerosas a la ayuda. Como resultado, la ayuda de los Estados Unidos sigue siendo robusta en más de US\$450 millones por año.

El cuarto grupo está conformado por los intransigentes del Congreso y los opositores del acuerdo. De estos, hay dos categorías que se sobreponen. Los “guerreros de la droga” están alarmados por los aumentos en Colombia de la producción de coca y cocaína, y ven el acuerdo de paz de las FARC como un obstáculo para renovar la erradicación masiva y forzosa de cultivos. Los “partidarios” se oponen al acuerdo de paz de las FARC y las negociaciones con el ELN, porque los ven como apaciguamientos intolerables de terrorismo, porque involucran al régimen autoritario de Cuba como facilitador, porque dan caso a las críticas fuertes y a menudo falsas que han escuchado de los opositores colombianos (que puede incluir colombianos-estadounidenses pro-Uribe que viven en sus estados o distritos), o simplemente porque no apoyarán un acuerdo de paz que Barack Obama también apoyó.

El Senador Marco Rubio (R-Florida) cabe tanto en el tercer como en el cuarto grupo. Es un apropiador y también el presidente del Subcomité del Hemisferio Occidental para Relaciones Exteriores del Senado. Pero también es un “partidario”: un crítico feroz de Cuba, cuyo estado es el hogar de muchos colombianos-estadounidenses de derecha, y mantiene contactos periódicos con el ex presidente Uribe. Rubio tiene oídos de la Casa Blanca en

cuestiones de política con Colombia, Cuba y Venezuela (ha tenido menos éxito en convencer al presidente Trump para que permita a los ciudadanos de Haití y América Central buscar refugio en los Estados Unidos.) Pero como también es un apropiador, tiene que ayudar a elaborar paquetes de gastos que puedan atraer suficientes votos de ambos partidos.

Mientras habla públicamente sobre Colombia con más frecuencia que cualquier otro senador, Rubio ha tomado una posición que no agrada a casi nadie. Se opone al acuerdo de paz de las FARC de noviembre de 2016, tomando prestados muchos de los argumentos empleados por Uribe. Pero también aboga por la ayuda a Colombia para implementar el acuerdo². Con esto Rubio ha ganado ataques desde la derecha, los colombianos-estadounidenses en el sur de Florida y la ultraderechista columnista del *Wall Street Journal* y admiradora de Uribe, Mary Anastasia O’Grady, con quien Uribe sostuvo un fuerte intercambio por Twitter en 2017³.

Algunos otros actores continúan desempeñando papeles muy importantes, pero no aparecen tan prominentemente en la narrativa “La paz de Colombia en la era de Trump”. Son el Departamento de Defensa, la minoría demócrata en el Congreso, y la comunidad estadounidense de organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos. El Departamento de Defensa, y en particular el Comando Sur, el organismo con sede en Miami, responsable de las operaciones militares de los EE.UU. en la mayor parte del Hemisferio Occidental, generalmente respaldaba el esfuerzo de paz de la administración de Santos. Aunque compartieron la desconfianza de sus contrapartes militares colombianas sobre el compromiso de las FARC con la desmovilización, las unidades militares estadounidenses mantuvieron estrecho contacto con las contrapartes participantes en las conversaciones de La Habana y dieron prioridad a ayudar a las fuerzas armadas colombianas a prepararse para su transición posconflicto. La llegada del presidente Trump, y de James Mattis como secretario de Defensa, no ha producido ningún cambio discernible en la postura pública o programática del Departamento de Defensa hacia la implementación del acuerdo de paz. De hecho, el perfil del Pentágono y el del Comando Sur han sido bastante bajos sobre el tema, con muy poca nota en el registro público.

Los Demócratas del Congreso permanecen activos retóricamente. Han escrito cartas importantes, con docenas de firmantes, apoyando la implementación continua del acuerdo y pidiendo más acciones para proteger a los líderes sociales amenazados y los defensores de los derechos humanos⁴. El lenguaje que refleja esas prioridades sigue apareciendo en los informes narrativos que acompañan a los proyectos de ley de asignaciones, en gran parte gracias a los esfuerzos de los funcionarios demócratas. Sin embargo, incluso en conjunto, estas declaraciones de apoyo reciben menos atención en los medios de comunicación de EE.UU. y Colombia que incluso un comunicado improvisado del presidente. Eso puede cambiar si, como predice un creciente consenso de los analistas, el Partido Demócrata logre ganar la mayoría en al menos una cámara del Congreso en las elecciones legislativas de noviembre de 2018.

Los demócratas, sin embargo, no están completamente unificados. Una gran mayoría apoya el acuerdo de paz o seguirá el ejemplo de quienes sí lo hacen. Pero algunos moderados (senadores Tim Kaine de Virginia, Tom Carper de Delaware, Bill Nelson de Florida) recuerdan con cariño el enfoque militar del Plan Colombia y la política de Seguridad Democrática del ex presidente Álvaro Uribe, y rara vez mencionan el acuerdo de paz. Algunos (los senadores Dianne Feinstein de California o Robert Menéndez de Nueva Jersey) se unen a los republicanos para dar primacía a una línea muy dura en la política de drogas.

2 <http://www.miamiherald.com/opinion/op-ed/article150907602.html>

3 <https://twitter.com/marcorubio/status/862698672466780160>

4 <https://mcgovern.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=396945>

<https://mcgovern.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=396830>

<https://mcgovern.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=397226>

Las organizaciones no gubernamentales de EE.UU. se mantienen muy activas, generando una gran cantidad de investigaciones, organizando eventos, e instando a los funcionarios a actuar. Sus esfuerzos se reflejan en muchas expresiones oficiales y del Congreso de apoyo al proceso de paz, y han ayudado a garantizar un apoyo razonablemente sólido del Departamento de Estado para los defensores de los derechos humanos y las minorías étnicas en Colombia. Pero los grupos de derechos humanos, los grupos de reforma de políticas sobre drogas, los grupos de resolución de conflictos y otros defensores han tenido dificultades para hacer que su mensaje vaya más allá de sus audiencias habituales en los medios y los miembros afines del Congreso. Están divididos por posición: los grupos con una visión estricta de los derechos humanos, como Human Rights Watch, se han opuesto a las disposiciones de justicia transicional que son de importancia central para el acuerdo de paz; cuando los votantes del plebiscito rechazaron el acuerdo de paz, el director de HRW celebró el resultado en Twitter⁵.

También han llegado a ser hiper-especialistas: la mayoría de los programas de ONG que ahora trabajan Colombia se centran en un solo tema (trabajo, medio ambiente, protección de grupos étnicos, tenencia de la tierra, política de drogas, casos de derechos humanos) y no dedican recursos significativos a un esfuerzo generalizado para apoyar la implementación del acuerdo. Aunque esto ha hecho que el rol de las ONG sea menos visible, siguen siendo cruciales detrás de escena. Son los únicos participantes en el debate, fuera del gobierno, que prestan atención constante y se asocian estrechamente con la sociedad civil de Colombia. Esto los convierte en fuentes de información y análisis muy citados para diplomáticos y apropiadores de carrera. Y han demostrado una capacidad constante para alimentar la cobertura de los medios de EE.UU. sobre el proceso de paz y los desafíos post-conflicto.

Retórica: ¿cómo hablar de la paz?

El gobierno de EE.UU. puede mostrar su apoyo o disgusto con el proceso de paz de Colombia a través de dos medios clave: palabras y recursos. Las palabras pueden tener mucha influencia: dado que el acuerdo de las FARC enfrenta opositores poderosos dentro de Colombia, una fuerte crítica desde el aliado superpotencia más cercana de Colombia puede dominar los ciclos noticiosos en Bogotá e inclinar la balanza política interna a favor de críticos de línea dura.

El primer año de la administración Trump vio un aluvión de retórica pública, a veces agresiva, de parte de la Casa Blanca y de los intransigentes del Congreso. Algunos de ellos se centraron en si los Estados Unidos deberían seguir apoyando la implementación del acuerdo de paz. Mucho, discutido en una sección posterior, se ha centrado en la alarma de Washington sobre el aumento de la cosecha de coca en Colombia. En su mayor parte, los diplomáticos de carrera han ganado la partida en la batalla por los mensajes. Después de varias declaraciones e incidentes duros, el tono de los EE.UU. hacia el proceso de paz se moderó notablemente después del otoño de 2017.

La campaña Trump 2016 y su equipo de transición atrajeron a pocos latinoamericanistas, pero los que participaron encajaron firmemente en la categoría “partidaria”. Durante la campaña, la plataforma del partido victorioso decía: “El sacrificio y el sufrimiento [de los colombianos] no deben ser traicionados por el acceso al poder de asesinos y capos de la droga”, una referencia poco velada al acuerdo de paz con las FARC⁶. Entre las elecciones de noviembre de 2016 y la toma de posesión del 20 de enero de 2017, los miembros del equipo de transición de Trump con responsabilidades en América Latina fueron individuos que habían trabajado en esfuerzos no gubernamentales para mantener una línea dura de Estados Unidos con Cuba o que habían trabajado para un número reducido de miembros del Congreso que criticaron el acuerdo de paz de Colombia mientras se negociaba.

Tras la inauguración de la nueva administración, todos los más de cincuenta enviados especiales de la administración de Obama—en su mayoría cargos no remunerados para oficiales dedicados a un solo tema de asuntos exteriores—

5 <https://www.thenation.com/article/did-human-rights-watch-sabotage-colombias-peace-agreement/>

6 [https://prod-cdn-static.gop.com/media/documents/DRAFT_12_FINAL\[1\]-ben_1468872234.pdf](https://prod-cdn-static.gop.com/media/documents/DRAFT_12_FINAL[1]-ben_1468872234.pdf)

entregaron sus renuncias, siguiendo el procedimiento normal. La mayoría de ellas fueron aceptadas, incluida la de Bernard Aronson, quien desde 2015 se desempeñó como enviado especial para el proceso de paz en Colombia. Los funcionarios de la administración Trump dijeron que, con un acuerdo de paz alcanzado, los servicios de Aronson ya no eran necesarios. Aun así, la eliminación de la posición del enviado especial difícilmente podría considerarse como un gran paso más allá fuera del apoyo activo de Estados Unidos para el acuerdo de paz y su implementación.

Sin embargo, durante sus primeros meses, la Casa Blanca apenas se pronunció sobre Colombia. La visita del presidente Juan Manuel Santos del 18 de mayo de 2017 a Washington fue la primera vez que el presidente Trump hizo algún comentario público sobre la política hacia Colombia y su proceso de paz. Al parecer insuficientemente informado, Trump no mencionó el proceso: un periodista le tuvo que preguntar al respecto. Su respuesta fue gentil, pero confundida: “No hay nada más difícil que la paz, y queremos hacer las paces en todo el mundo. Y usted [Santos] es realmente un gran ejemplo de alguien que lo comenzó. Quiero decir, las FARC, esa fue una situación larga y difícil, como bien sabes, viniendo del país. Pero creo que el Presidente ha hecho un trabajo magnífico. No es fácil. Pero él ha hecho un trabajo magnífico”⁷.

El primer secretario de estado de Trump, Rex Tillerson, era un ejecutivo de una empresa petrolera con poco conocimiento previo de Colombia. Sin embargo, rápidamente se hizo evidente que sus instintos conservadores y sus conversaciones con el equipo de transición lo habían inclinado hacia los escépticos partidarios. Durante el proceso de nominación de Tillerson en enero de 2017, el senador demócrata de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Senador Ben Cardin de Maryland, le preguntó al Secretario designado por escrito sobre su visión del proceso de paz de Colombia. Su respuesta causó un pequeño estremecimiento en Colombia: “Yo también buscaría revisar los detalles del reciente acuerdo de paz de Colombia y determinar hasta qué punto Estados Unidos debería continuar apoyándolo”⁸.

Los diplomáticos profesionales rápidamente se hicieron cargo detrás de la escena. El 6 de febrero de 2017, un vocero del Departamento de Estado emitió una declaración mucho más de apoyo. “Estados Unidos ha apoyado a Colombia en tiempos de conflicto y continuará siendo un socio fuerte durante la paz. Damos la bienvenida a los esfuerzos del presidente (Juan Manuel) Santos y al pueblo colombiano por buscar la paz justa y duradera que Colombia merece y nos motivan los avances recientes en el proceso de desmovilización”⁹.

En una audiencia con Tillerson el 13 de junio, el Senador Rubio presentó una crítica más larga y más fuerte del acuerdo de paz. El republicano de Florida arremetió contra las disposiciones de justicia transicional en el acuerdo: “este marco legal especial en su acuerdo de paz que básicamente pone a las FARC a la par con el gobierno colombiano en términos de enjuiciamiento, lo que básicamente significa que los violadores de los derechos humanos los procesan”¹⁰. Rubio también reiteró quejas sobre la no extradición de líderes buscados de las FARC y el aumento reciente de la producción de coca en Colombia: “Comparto todas las inquietudes que tiene, también les hemos resaltado esas inquietudes. Muy preocupante para nosotros”, respondió el Secretario Tillerson. Sin embargo, Tillerson mostró más matices, expresando su opinión de que, si bien le desagradaba el acuerdo de paz, no quería tomar medidas que pudieran interrumpir el proceso: “Creo que es una cuestión de hasta dónde queremos llegar tratando de interferir o condicionar o de alguna manera deshacer el plan al que llegaron en el acuerdo con las FARC”, respondió el Secretario a Rubio¹¹.

7 <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-santos-colombia-joint-press-conference/>

8 Rex Tillerson, Secretary of State Designate Rex Tillerson Responses To Questions from Senator Ben Cardin, Ranking Member, Committee on Foreign Relations (Washington: U.S. Congress, December 31, 2016): 62 <https://defenseoversight.wola.org/primarydocs/1701_tillerson.pdf>.

9 <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/estados-unidos-reitera-respaldo-a-proceso-de-paz-con-farc-37613>

10 Esta es una caracterización errónea, probablemente el producto de las conversaciones que ha sostenido Rubio con colombianos pro-Uribe. Las FARC no tuvieron ningún papel en elegir a sus jueces. Los magistrados fueron elegidos por un panel independiente de cinco expertos colombianos e internacionales.

11 Review of the FY 2018 State Department Budget Request (Washington: U.S. Senate Committee on Foreign Relations, June 13, 2017) <<https://www>

Otro documento preparado por los diplomáticos de carrera mantuvo un tono más moderado y constructivo. Como ha sido el caso todos los años desde el 2000, el Congreso requiere que el Departamento de Estado emita una certificación de que el desempeño de derechos humanos en Colombia está mejorando, como una condición para proporcionar una parte de la asistencia militar. El Departamento de Estado envió su versión 2017 de este documento al Congreso el 11 de septiembre de 2017. Incluye una larga explicación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP, el mecanismo de justicia de transición posterior al acuerdo); actualizaciones sobre el estado de algunos casos emblemáticos de derechos humanos que involucran a personal militar, especialmente “falsos positivos”; y medidas para debilitar a los grupos paramilitares y proteger a los líderes sociales y las comunidades étnicas. Observó un aumento en los ataques a los defensores de los derechos humanos y los líderes sociales, y comentó sobre los problemas administrativos en la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior de Colombia. El tono y la descripción del proceso de paz del documento no divergieron en absoluto de los de las certificaciones anteriores publicadas durante la administración de Obama¹².

La crítica más fuerte al proceso de paz por parte de un diplomático estadounidense activo vino del embajador de los Estados Unidos, Kevin Whitaker, en una entrevista el 24 de septiembre con el periódico colombiano *El Tiempo*. Whitaker acusó a las FARC de incumplimiento de los compromisos del acuerdo de paz relativos a la divulgación de activos, la revelación de rutas de tráfico y la erradicación de cultivos ilícitos. No tenía nada que decir sobre el exitoso desarme liderado por las Naciones Unidas de las FARC, que acababa de concluir dos meses antes, o sobre el lento esfuerzo de implementación del gobierno colombiano. Cuando se le preguntó si Estados Unidos aún apoya el proceso de paz, Whitaker respondió: “Utilizaré una expresión colombiana: ‘Sí, pero no’”¹³.

Como se discute abajo en la sección “retórica sobre la coca”, el mes durante el cual Whitaker hizo estos comentarios, septiembre de 2017, fue el período pico de los ataques de la administración Trump al acuerdo de paz. Todavía nos queda especular sobre por qué el embajador Whitaker dio esta entrevista agresiva, pero el momento puede explicarlo. Pudo haber estado respondiendo a una expectativa de una Casa Blanca que, en ese momento en particular, había inclinado su atención, y su hostilidad, hacia Colombia y su problema de coca.

Después de eso, sin embargo, durante el resto de 2017 hasta la redacción de este artículo en agosto de 2018, las declaraciones oficiales de los EE.UU. sobre el acuerdo con las FARC se volvieron muy infrecuentes. Para abril de 2018, la embajadora de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Nikki Haley, leería una declaración en una reunión del Consejo de Seguridad que fue significativamente más favorable al esfuerzo de paz que el acostumbrado para la administración Trump. Pidió una mayor presencia del estado colombiano en los territorios, la reintegración de los excombatientes, la protección de los líderes sociales y la acción sobre la tenencia de la tierra. Hasta la exhortación esperada para que Colombia “acelere su esfuerzo antinarcóticos” no apareció hasta el 11 de los 15 párrafos¹⁴. En mayo de 2018, los diplomáticos de EE.UU. tuvieron más palabras de apoyo para el acuerdo y su implementación durante la Revisión del Período Universal de Colombia en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

Los funcionarios estadounidenses han evitado casi totalmente hacer comentarios públicos sobre otra acción con fuerte influencia sobre el proceso de paz: una acusación formal del 4 de abril de 2018 por un gran jurado en el Distrito Sur de Nueva York, en contra al ex negociador de las FARC Jesús Santrich. El líder guerrillero es acusado de conspirar para exportar diez toneladas de cocaína a Estados Unidos a cambio de US\$15 millones, a partir de junio

foreign.senate.gov/hearings/review-of-the-fy-2018-state-department-budget-request-061317r

12 Certification Related to Foreign Military Financing for Colombia Under Section 7045(b)(6) of the Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2017 (Washington: U.S. Department of State, September 11, 2017)<https://defenseoversight.wola.org-primarydocs/170911_co_cert_ocr.pdf>

13 <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/embajador-de-estados-unidos-dice-que-las-farc-no-estan-cumpliendo-133982>

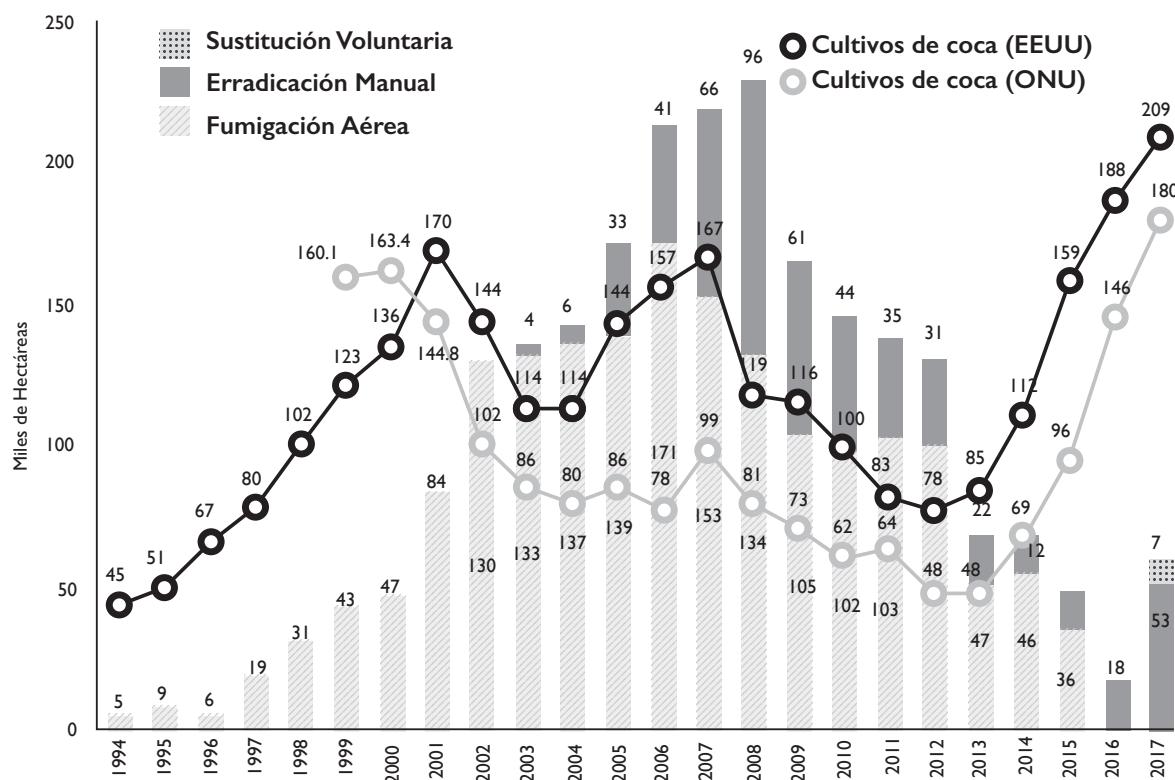
14 <https://usun.state.gov/remarks/8402>

de 2017, luego de que concluyó el acuerdo de paz. El acuerdo de paz de La Habana protege a los miembros de las FARC de la extradición a los Estados Unidos por delitos cometidos antes de la ratificación del acuerdo en diciembre de 2016. Las acusaciones contra Santrich, sin embargo, quedan fuera de ese plazo, por lo que su extradición a los Estados Unidos es una posibilidad clara a corto plazo. Mientras que la DEA ha recopilado evidencia en video, la respuesta diplomática ha sido silenciada. Los funcionarios de EE.UU. no han dicho prácticamente nada sobre el caso Santrich, y esperaron hasta el último día posible para formalizar la solicitud de extradición.

Retórica: ¿Cómo hablar de la coca?

Durante el año y medio inicial de la administración Trump, los escépticos estadounidenses al acuerdo con las FARC centraron la mayor parte de su energía retórica en atacar la respuesta de Colombia a un problema recurrente de décadas de la guerra contra las drogas: el resurgimiento del cultivo de coca. Aquí también, los diplomáticos de carrera han suavizado algunos de los golpes retóricos más agudos de la administración. El tono se ha moderado en 2018, a pesar de que la presión para empujar a Colombia con más fuerza continúa.

Gráfico 1 –Información sobre cultivos de coca en Colombia



Fuentes: U.S. Department of State <<http://1.usa.gov/1eAAutY>>, White House <<http://bit.ly/2tBhGH2>>, UNODC <<http://bit.ly/2n3KcS>>, El Tiempo <<http://bit.ly/2rghKu8>>.

Entre 2013 y 2017—un período correspondiente a las negociaciones de paz y la desmovilización de las FARC—el área de tierra estimada sembrada con coca, la planta utilizada para fabricar cocaína, creció 146 por ciento (estimación de EE.UU.) o 275 por ciento (estimación de la ONU)¹⁵. Las razones son complejas. Colombia, citando la probabilidad de que el químico utilizado sea carcinogénico, suspendió un programa de fumigación

15 <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrp/>

https://ndews.umd.edu/sites/ndews.umd.edu/files/executive-office-of-the-president-cocaine_6-25-2018.pdf

<https://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html?tag=Colombia>

<https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/con-drones-se-atacara-cultivos-de-coca-en-colombia-206422>



aérea con herbicidas respaldado por los Estados Unidos, una medida que obtuvo silenciosas pero serias quejas de la administración Obama. Al mismo tiempo, el gobierno de Santos redujo la inversión tanto en la erradicación manual como en el desarrollo alternativo, y no pudo reemplazar esos esfuerzos con ninguna otra estrategia. Mientras tanto, los precios de los metales preciosos cayeron, haciendo que la minería ilegal sea una opción menos atractiva para los cultivadores de coca. El peso se debilitó, haciendo que los precios de la venta de coca parezcan más altos. **El texto del cuarto capítulo de los acuerdos de paz parecía prometer pagos a los agricultores que tenían coca, lo que puede haber creado un incentivo perverso¹⁶.**

Cualquiera que sea el motivo, las crecientes preocupaciones de EE.UU. por la producción de coca y cocaína suscitaron la preocupación en Colombia de que la relación bilateral se estaba una vez más “narcotizando”—ubicando la política de drogas en el centro—como lo hizo durante los años ochenta y noventa¹⁷. Los desacuerdos públicos entre Washington y Bogotá, especialmente sobre la política de drogas, han sido extremadamente infrecuentes desde que comenzó la presidencia de Andrés Pastrana en 1998. Eso comenzó a cambiar, apenas perceptiblemente, durante 2016, pero se abrió durante los meses iniciales de la administración Trump.

Testificando en audiencias ante apropiadores de la Cámara y el Senado a principios de 2017, el Secretario Tillerson expresó su indignación por el aumento de la cosecha de coca en Colombia: “Tuvimos discusiones con los líderes colombianos, con el presidente Santos, y les preguntamos por qué—usted sabe—cómo podría suceder esto ¿Cómo podría ser esto, que ahora estamos en un proceso de paz y todo estalla sobre nosotros?¹⁸.

En sus respuestas posteriores, Tillerson parecía no estar suficientemente informado sobre las causas pasadas y los planes futuros. El Secretario dijo que, de acuerdo con funcionarios colombianos, el acuerdo de paz lleva la mayor parte de la culpa: “Ellos [los funcionarios colombianos] indicaron que de algún modo habían creado su propio problema porque le habían estado pagando a los campesinos por salir de la producción de campos de cocaína—y, ya saben—los campos de suministro, y convertirse en otros. Y suspendieron ese programa mientras estaban en

16 <https://www.wola.org/analysis/confronting-colombias-coca-boom-requires-patience-commitment-peace-accords/>

17 <http://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/relacion-colombia-estados-unidos-vuelve-a-pasar-por-las-drogas-con-trump-131456>

18 Department of State - Budget Hearing (Washington: U.S. House of Representatives Committee on Appropriations, June 14, 2017) <<https://appropriations.house.gov/calendar/eventsingle.aspx?EventID=394899>>.

medio de estas conversaciones, y lo que hicieron los agricultores fue que salieron y sembraron más superficie para poder recibir más pagos”¹⁹.

El presidente del Subcomité de Asignaciones de Estado y Operaciones Extranjeras de la Cámara, que redacta la versión de la Cámara del proyecto anual de presupuesto de ayuda extranjera, es el representante Hal Rogers (republicano de Kentucky), un conservador de larga trayectoria que ha demostrado poco interés en Colombia. Sin embargo, en una audiencia celebrada el 14 de junio de 2017 sobre la ayuda estadounidense en todo el mundo, el presidente comenzó su interrogatorio con Colombia. Rogers expresó su alarma por el aumento del cultivo de coca en Colombia, y le preguntó a Tillerson si el gobierno colombiano tiene “una estrategia creíble contra los narcóticos, y si se toman en serio el crecimiento de la producción de coca”. Más tarde, claramente desinformado, el representante Rogers [afirmó] que “El hecho es que el proceso de paz, el acuerdo de paz, incluyó disposiciones que las FARC exigían. Y esas son para no erradicar y asperjar”²⁰.

Más en serio para la relación bilateral, Tillerson pareció decirle al Senador Rubio el 13 de junio de 2017 que la administración Trump ha estado presionando a Colombia para que restablezca el programa suspendido de fumigación aérea de herbicidas: “Así que les hemos dicho, sin embargo, que tenemos que regresar a la fumigación, tenemos que volver a destruir estos campos. Que están en un lugar muy malo ahora en el suministro de cocaína a los Estados Unidos. Y el presidente habló directamente con el presidente Santos al respecto. Entonces, vamos a trabajar con ellos en cómo abordamos ese problema en particular”²¹.

Esto inmediatamente se convirtió en noticia de primera plana en Colombia, donde el presidente Santos había superado la oposición incluso de su propio Ministerio de Defensa para prohibir la fumigación con herbicida desde aviones, y donde el órgano de revisión judicial más alto del país, la Corte Constitucional, prohibió posteriormente la práctica (uso el glifosato químico) por razones de salud pública.

En una consecuencia que seguramente no pretendía la administración Trump, los comentarios de Tillerson obligaron a los altos funcionarios colombianos a dejar constancia reiterando su defensa de la suspensión de 2015, caracterizando la fumigación en términos contundentes como un programa fallido. Entre ellos se encontraban el presidente Santos, el ministro de Medio Ambiente, Luis Gilberto Murillo, el jefe de política presidencial de cultivos ilícitos, Eduardo Díaz, y, muy perjudicialmente, el vicepresidente Oscar Naranjo, antiguo jefe de la Policía Nacional que supervisó el programa cuando estaba cerca de su altura. “Cada estrategia va agotando sus ciclos”, dijo el general Naranjo a *El Tiempo*²².

El 14 de junio la situación se volvió más confusa, ya que el Secretario Tillerson ajustó sus comentarios sobre la fumigación aérea. En cambio, le contó al Subcomité de Operaciones Extranjeras de las Apropiaciones de la Cámara sobre “poder asegurar áreas para que la gente pueda entrar y rociar estos campos, porque tienen que ser rociados en gran parte desde el suelo, es difícil rociarlos desde el aire”²³.

En sus comentarios posteriores, Tillerson estaba respaldando algo que Colombia ya estaba haciendo: hacer que los erradicadores trabajen en terreno, con una precisión mucho mayor que los aviones, usando rociadores de

19 *Ibid.*

20 Department of State - Budget Hearing (Washington: U.S. House of Representatives Committee on Appropriations, June 14, 2017) <<https://appropriations.house.gov/calendar/eventsingle.aspx?EventID=394899>>.

21 Review of the FY 2018 State Department Budget Request (Washington: U.S. Senate Committee on Foreign Relations, June 13, 2017) <<https://www.foreign.senate.gov/hearings/review-of-the-fy-2018-state-department-budget-request-061317r>>. El acuerdo de paz, por supuesto, no prohíbe ni la erradicación manual ni la aérea: explícitamente permite que ambos productores opten por la erradicación voluntaria

22 <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/vicepresidente-naranjo-habla-de-peticion-de-ee-uu-de-volver-a-asersion-aerea-99168>

23 Department of State - Budget Hearing (Washington: U.S. House of Representatives Committee on Appropriations, June 14, 2017) <<https://appropriations.house.gov/calendar/eventsingle.aspx?EventID=394899>>.

herbicida sobre sus espaldas. Una respuesta por correo electrónico del Departamento de Estado al sitio web de investigación *InsightCrime* hizo que el recorrido de Tillerson fuera más explícito: “El Secretario nunca habló específicamente sobre la erradicación aérea. Mencionó ‘fumigación’ en términos más generales y, por supuesto, la erradicación de la coca en Colombia ha incluido tanto la fumigación aérea como la fumigación terrestre (con oficiales en el terreno usando unidades de mochila)”²⁴.

La crítica estadounidense se intensificó durante el verano de 2017. Bill Brownfield, subsecretario de Estado para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley, acusó al gobierno colombiano de descuidar las prioridades antidrogas a favor de la búsqueda de la paz. “Creo que su enfoque fue abrumador, durante los últimos seis años, abrumadoramente se centró en las negociaciones de paz y el acuerdo de paz”, dijo Brownfield en un caucus del Senado el 12 de septiembre de 2017: “Creo que, al centrar su atención, por definición se centraron menos en el tema de las drogas y el tráfico de drogas. Creo, además, que llegaron a la conclusión de que para alcanzar un acuerdo de paz exitoso, tenían que ceder a las FARC en asuntos relacionados con las drogas ... Lamento esas decisiones”²⁵. Brownfield, un ex embajador en Colombia que renunció al gobierno de los EE.UU. a fines de septiembre 2017, agregó: “La paz respaldada por el resurgimiento de las drogas es una falsa paz”²⁶.

Los senadores del caucus Charles Grassley (R-Iowa) y Dianne Feinstein (D-California), que a fines de los años ochenta y principios de los noventa ayudaron a redactar importantes leyes sobre la guerra contra las drogas, atacaron el desempeño antidrogas de Colombia y, por extensión, el acuerdo de paz, en la audiencia del Caucus sobre Control de Narcóticos del Senado del 12 de septiembre en la que Brownfield testificó. “Colombia inició negociaciones de paz con las FARC en 2012”, dijo Grassley. “El presidente colombiano, Juan Manuel Santos, acordó detener todos los esfuerzos de erradicación aérea. El gobierno colombiano también acordó pagarles a los agricultores para que cultiven cultivos alternativos. El efecto resultante sobre el comercio de drogas en Colombia es asombroso”²⁷. Los senadores y sus testigos elegidos instaron a una mayor erradicación de la coca fuera del marco de los acuerdos de paz, incluido el regreso a la fumigación aérea con herbicidas. Expresaron su indignación por la no extradición colombiana de los miembros buscados de las FARC y pidieron más esfuerzos para rastrear los activos presuntamente no denunciados de las FARC. Se comprometieron a instar a sus colegas del Senado a que no financien ninguna ayuda a Colombia que no esté relacionada con la lucha contra el narcotráfico. “No creo ni por un momento que las FARC, como lo he visto durante 17 años, de repente se convertirán en una institución pacífica y respetuosa de la ley”, agregó Feinstein, una demócrata de San Francisco que es la principal proponente de una política de drogas de línea dura entre la bancada de su partido²⁸.

La Casa Blanca elevó la intensidad de la crítica estadounidense a alturas que casi nadie previó. Para el 15 de septiembre de cada año, una ley de hace 30 años requiere que el Presidente informe al Secretario de Estado sobre cuáles países del mundo han “fracasado de manera demostrable” en combatir el tráfico internacional de drogas. Esos países “descertificados” pueden sufrir recortes de la asistencia de los EE.UU., a menos que el Presidente emita una exención. La “descertificación” es una medida extrema que el gobierno de EE.UU. ha reservado para los estados menos cooperativos, o aquellos con quienes Estados Unidos mantiene relaciones especialmente malas. En los últimos años, los únicos países descertificados han sido Venezuela, Bolivia, y Birmania. Colombia fue descertificado por última vez durante el gobierno del presidente Ernesto Samper (1994-1998), acusado de recibir donaciones de campaña del cartel de Cali.

24 <https://www.insightcrime.org/news/analysis/more-mixed-signals-from-us-state-dept-on-colombia-aerial-eradication/>

25 Adapting U.S. Counternarcotics Efforts in Colombia (Washington: U.S. Senate Caucus on International Narcotics Control, September 12, 2017) <<http://www.drugcaucus.senate.gov/content/adapting-us-counternarcotics-efforts-colombia>>.

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*

28 *Ibid.*

Es por eso que fue muy sorprendente ver este lenguaje en el primer memorando de certificación emitido por Presidente Trump al Departamento de Estado, fechado el 13 de septiembre de 2017:

“El gobierno de los Estados Unidos consideró seriamente designar a Colombia como un país que no cumplió sus obligaciones en virtud de los acuerdos antinarcóticos internacionales, debido al crecimiento extraordinario del cultivo de coca y la producción de cocaína durante los últimos 3 años, incluido el cultivo récord de los últimos 12 meses. En definitiva, Colombia no ha sido designada [descertificada] porque la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas colombianas son socios cercanos en la aplicación de la ley y en la seguridad de los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental, están mejorando los esfuerzos de interdicción, y han reiniciado la erradicación que habían reducido significativamente desde 2013. Sin embargo, mantendré esta designación bajo la sección 706(2)(A) como una opción, y espero que Colombia progrese significativamente en la reducción del cultivo de coca y la producción de cocaína”²⁹.

Este lenguaje, que esencialmente le dice a un aliado cercano, “Casi te colocamos en la misma categoría que Venezuela”, provocó un alboroto en Colombia, y le dio un duro golpe político al presidente Juan Manuel Santos. Más tarde en ese explosivo mes de septiembre de 2017, el *Washington Post* reveló que Trump también había atacado a Santos por teléfono. Unas semanas antes, Trump había reprendido al presidente colombiano Juan Manuel Santos, ganador del Premio Nobel de la Paz del año pasado, durante una llamada telefónica incómoda: “Santos había llamado al presidente Trump para expresar su simpatía por las víctimas del huracán Harvey”, dijo el ex funcionario. “El presidente se pone al teléfono, Santos expresa su preocupación, y luego Trump lo regaña por las drogas durante 24 minutos de los 25 minutos que estaban hablando por teléfono, diciéndole: ‘Tenemos un desastre en nuestras manos, y usted se preocupa más’ por los [guerrilleros] que por el pueblo estadounidense”³⁰.

Estos episodios, junto con la agria entrevista de “Sí, pero no” del Embajador Whitaker, marcarían septiembre de 2017 como el vértice, hasta ahora, del asalto retórico de la administración Trump al esfuerzo de paz de Colombia. Diplomáticos de carrera y funcionarios con experiencia pasada en Colombia estaban horrorizados. El jefe de gabinete de Trump, John Kelly, un ex comandante del Comando Sur de los EE.UU., convenció al presidente de que no tome medidas más duras, según el *Washington Post*. Según un ex funcionario estadounidense con conocimiento directo del episodio, fue Kelly quien convenció a Trump para que no criticara a Colombia en términos aún más contundentes ... Las relaciones con Colombia se fueron desviando después de eso, pero fue Kelly quien “detuvo la locura”, dijo el oficial³¹.

Después de su jubilación el 30 de septiembre de 2017, el ex subsecretario Bill Brownfield le dijo a *El Tiempo* que hizo todo lo posible para bloquear una “descertificación” de su puesto dentro del Departamento de Estado:

“No estuve de acuerdo. Descertificar a Colombia hubiese sido un error fundamental, contraproducente, falso, y muy estúpido. Absurdo, una ofensa, un insulto a los cientos de colombianos que han dado su vida. Había personas en mi gobierno que querían tomar esa determinación. Me opuse y usé todos los contactos posibles durante dos semanas para convencerlos de no avanzar en esa dirección. Aceptaron finalmente no descertificar, pero añadieron de todas maneras ese lenguaje en el pronunciamiento. Creo que ese lenguaje fue pésimo, lamento que se usara y creo que los que saben lo que Colombia ha hecho en estos 20 años también piensan igual”³².

29 Presidential Memorandum for the Secretary of State (Washington: The White House, September 13, 2017) <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/09/13/presidential-memorandum-secretary-state>>.

30 https://www.washingtonpost.com/world/national-security/how-john-kellys-final-military-tour-hardened-his-views-on-border-security/2018/01/06/8ac11db0-de9b-11e7-89e8-edec16379010_story.html?utm_term=.3d5ab291c781

31 *Ibid.*

32 <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/entrevista-con-william-brownfield-sobre-avances-y-retrocesos-en-la-guerra-contra-las-drogas-143454>

Todavía no podemos decir con certeza a quién Brownfield se refirió con “personas en mi gobierno.” Podría ser el presidente Trump y su equipo político, que tienen poco conocimiento de Colombia. Probablemente no fue entonces el asesor de seguridad nacional H.R. McMaster, un pragmatista, o su adjunto para América Latina, Juan Cruz, cuya experiencia pasada incluyó años en la estación de la CIA en la embajada de los Estados Unidos en Colombia. El papel de la oficina del Senador Rubio, que tiene la oreja de la Casa Blanca sobre la política hacia Cuba, Colombia y Venezuela, aún no está claro.

De cualquier manera, la retórica se calló después de los estallidos de septiembre de 2017. Otro factor contribuyente puede haber sido una masacre del 5 de octubre, por parte de la Policía Nacional colombiana, de seis manifestantes en contra de una operación de erradicación de coca en el municipio de Tumaco, Nariño. Este y otros incidentes cuestionables de uso de la fuerza se produjeron después de meses en que funcionarios de los EE.UU. exhortaron pública y privadamente a Colombia a “enfrentar” (*engage*) a los manifestantes que habían estado bloqueando las operaciones de erradicación manual en todo el país. El 8 de marzo de 2017, el Embajador Whitaker lamentó “lo que pasó en agosto de 2013, cuando la protesta social llevó al fin de la erradicación en el Catatumbo. Eso demostró lo efectivo de esa táctica de la protesta social para bloquear la erradicación”³³. Brownfield le había dicho a un comité del Senado el 2 de agosto: “Hacer que la erradicación manual funcione supera las persistentes protestas sociales que interrumpen las operaciones de erradicación forzada”³⁴. El 12 de septiembre agregó: “El año pasado, 675 operaciones de erradicación fueron canceladas debido a las protestas. Esto es absurdo. El gobierno debe dar a la policía y al ejército autoridades claras y reglas de enfrentamiento”³⁵. Es fácil suponer que los mensajes privados a los funcionarios colombianos fueron similares, o incluso más estrictos. Los llamamientos públicos a Colombia para que reprenda a los manifestantes, sin embargo, disminuyeron después de los homicidios de octubre.

Alolargo del otoño de 2017, los diplomáticos siguieron presionando contra la postura agresiva de casi-decertificación de la Casa Blanca. El 24 de octubre—tal vez casualmente dos días después de que *El Tiempo* publicara las críticas de Brownfield, ya jubilado, del mensaje sobre certificación—el presidente Trump envió una carta conciliatoria al presidente Santos agradeciendo a Colombia por sus esfuerzos antidrogas y prometiendo hacer más en casa para reducir el consumo de drogas³⁶. El tono de la carta era 180 grados diferente del hostil memo sobre certificación; fue muy claro que no fue escrito por Trump.

A finales de 2017 y principios de 2018, ningún funcionario publicó declaraciones, ni dijo nada en público, sobre la paz o la política de drogas en Colombia. Sin embargo, en una reunión del 2 de febrero de 2018 con personal de seguridad doméstica, Donald Trump tuvo otro momento sin guión, expresando su opinión de que los países productores de drogas ilícitas y los países de tránsito se “rién” de los Estados Unidos y no merecen ayuda:

“[E]stos países no son nuestros amigos. Ya sabes, creemos que son nuestros amigos y les enviamos ayuda masiva. Y no mencionaré nombres en este momento, pero miro estos países, miro los números que les enviamos, les enviamos ayuda masiva y están inyectando drogas en nuestro país y se están riendo de nosotros. Entonces no soy un creyente en eso. Quiero detener la ayuda. Quiero detener la

33 "EE. UU. advierte que habría recorte en ayuda antinarcóticos" (Bogotá: *El Tiempo* (Colombia), March 8, 2017) <<http://www.eltiempo.com/politica/justicia/recorte-en-ayuda-antinarcoticos-para-colombia/16837058>>.

34 Ambassador William R. Brownfield, Prepared Statement of: Ambassador William R. Brownfield Assistant Secretary of State for International Narcotics and Law Enforcement Affairs Hearing before the: Senate Foreign Relations Subcommittee on Western Hemisphere (Washington: U.S. Senate Committee on Foreign Relations, August 2, 2017): 3 <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/080217%20Brownfield_Testimony.pdf>.

35 Adapting U.S. Counternarcotics Efforts in Colombia (Washington: U.S. Senate Caucus on International Narcotics Control, September 12, 2017) <<http://www.drugcaucus.senate.gov/content/adapting-us-counternarcotics-efforts-colombia>>.

36 <http://es.presidencia.gov.co/noticia/171027-Presidente-Trump-reconoce-esfuerzos-del-Gobierno-colombiano-y-ratifica-apoyo-de-EEUU-para-combatir-narcotrafico>



ayuda. Si no pueden evitar que entren drogas, porque podrían detenerlas mucho más fácilmente que nosotros. Dicen: 'Oh, no podemos controlarlo'. Genial, se supone que debemos controlarlo. Entonces les damos miles y miles de millones de dólares y no hacen lo que se supone que deben hacer. Y ellos lo saben. Pero vamos a tomar una acción muy dura”³⁷.

El consiguiente ultraje, en Colombia y en otros lugares, eclipsó una visita simultánea del ex secretario de Estado Rex Tillerson a México, Argentina, Perú y Colombia. Tillerson sería despedido un mes después.

Diplomáticos profesionales volvieron a encarrilar más adelante en febrero de 2018, junto con una visita de varios días a Washington del vicepresidente Naranjo—respetado en los círculos de seguridad de Estados Unidos—para explicar el enfoque del gobierno de Santos sobre la coca. El Secretario Tillerson dijo que recibió un “muy buen informe de los pasos que se están dando, el progreso que se está logrando”³⁸.

En marzo de 2018, el Departamento de Estado publicó su último *Informe de Estrategia Internacional de Control de Narcóticos*, un documento anual que analiza el estado mundial de la producción y tráfico de drogas ilícitas y los esfuerzos de los Estados Unidos para detenerlos. Señaló que “el cultivo de coca y la producción de cocaína en Colombia excedieron los niveles récord de todos los tiempos”, pero que “Colombia continúa tomando medidas para combatir el narcotráfico”³⁹. Durante los meses subsiguientes, los funcionarios estadounidenses evitaron casi todos los comentarios sobre la situación colombiana, principalmente para evitar parecer influir en las campañas legislativas y presidenciales del país.

Presupuesto: dónde poner el dinero

En el sistema político de los EE.UU., el Presidente debe financiar al gobierno mediante la emisión de una solicitud al Congreso para el presupuesto del próximo año, que luego el Congreso enmienda o reescribe de manera sustancial. El presupuesto se divide en 12 proyectos de ley de asignaciones. La mayor parte de los US\$10 mil millones en asistencia que Estados Unidos ha proporcionado a Colombia desde el año 2000 proviene de uno de estos proyectos: la asignación al Departamento de Estado y las Operaciones Extranjeras (*State Department and Foreign Operations*).

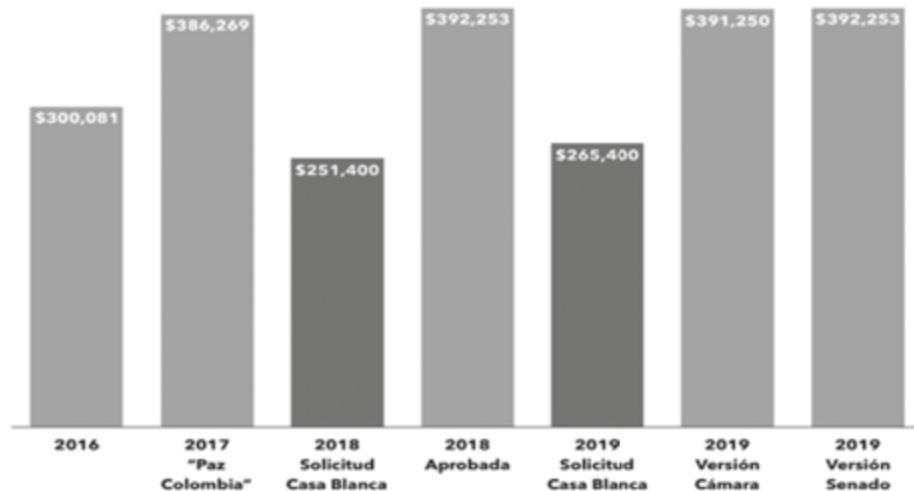
37 <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-combatting-opioid-crisis/>

38 <https://co.usembassy.gov/secretary-state-rex-tillerson-colombian-president-juan-manuel-santos-joint-press-availability/>

39 <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcpt/2018/>

En ya dos ocasiones, en el proyecto de ley para 2018 en 2017 y en el proyecto de ley para 2019 en 2018, la Casa Blanca de Trump ha pedido al Congreso que reduzca la ayuda a Colombia en cantidades históricamente profundas. Ambas veces, los apropiadores del Congreso, de ambos partidos, se han negado a ceder.

**Gráfico 2 – Ayuda estadounidense a Colombia dentro de la apropiación
“Operaciones en el exterior”**



Aproximadamente US\$100 millones en asistencia adicional provienen del presupuesto del Departamento de Defensa, o de cuentas de ayuda regional para ayudar a Colombia a atender a los inmigrantes venezolanos en su territorio.

En febrero de 2016, mientras el presidente Juan Manuel Santos visitaba Washington, el entonces presidente Barack Obama anunció un aumento significativo en la asistencia no militar para ayudar a Colombia a implementar un acuerdo de paz que, en ese momento, estaba a punto de completarse. Obama nombró “Paz Colombia” a su paquete de ayuda para 2017, solicitado ante el Congreso. Un Congreso estadounidense bloqueado tardó mucho para aprobar un presupuesto federal para 2017, pero cuando finalmente lo hizo el 5 de mayo de 2017, financió completamente el paquete “Paz Colombia”. Estados Unidos se convirtió con mucho en el mayor donante internacional para el esfuerzo de implementación post-acuerdo de Colombia.

Poco después, el 23 de mayo, la Casa Blanca de Trump envió al Congreso su solicitud 2018 de asignaciones para el Departamento de Estado y Operaciones Extranjeras. Reflejando la visión radicalmente aislacionista de “Primero América” del nuevo presidente, buscaba 37.600 millones de dólares para todas las operaciones del Departamento de Estado y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), incluida la ayuda extranjera en todo el mundo: un asombroso recorte de 30% de los niveles de 2016. Colombia no escapó a esto. La Casa Blanca buscó recortar la ayuda a Colombia en aproximadamente un cuatro por ciento con respecto a los niveles de 2016, y un 31 por ciento desde los niveles de “Paz Colombia” de 2017, deshaciendo así todos los compromisos adicionales posteriores al conflicto del gobierno de EE.UU⁴⁰.

El senador presidente del Comité de Relaciones Exteriores Lindsey Graham (republicano por Carolina del Sur), el presidente del Comité de Relaciones Exteriores, senador Bob Corker (republicano por Tennessee), y el senador Rubio rechazaron abiertamente los recortes de la ayuda extranjera mundial, a veces usando palabras fuertes: “Mi personal y yo ni siquiera nos molestamos en terminar de leer esta [solicitud]”, le dijo Corker a Tillerson⁴¹. El término “muerto a la

40 <https://www.wola.org/analysis/trumps-2018-foreign-aid-budget-deal-devastating-blow-latin-america/>

41 <https://www.foreign.senate.gov/hearings/review-of-the-fy-2018-state-department-budget-request-061317r>

llegada” entró en uso frecuente para describir la recepción del presupuesto de Trump en el Congreso⁴². En la Cámara de Representantes, donde los republicanos tienden a ser más conservadores, los legisladores acordaron recortes moderados, pero ambas cámaras deshicieron casi todos los esfuerzos de Trump para diezmar la asistencia extranjera.

En julio de 2017, la Cámara de Representantes restauró toda la asistencia militar y parte de la asistencia económica que la Casa Blanca pretendía eliminar de Colombia, con lo que la cantidad total de reembolsos ascendió a US\$336 millones de los \$251 millones solicitados por el presidente. El 7 de septiembre, el Comité de Asignaciones del Senado fue aún más lejos, restaurando completamente la asistencia de Colombia a US\$391 millones. Esta era la cantidad exacta, con los mismos niveles de financiamiento programa por programa, que el paquete de ayuda “Paz Colombia” que el entonces presidente Barack Obama solicitó, y el Congreso finalmente aprobó para 2017. En marzo de 2018, cuando finalmente el Congreso aprobó un presupuesto federal 2018, la Cámara ya había cedido al Senado, manteniendo el paquete de ayuda de Colombia en el nivel 2017 “Paz Colombia”.

Gran parte del trabajo para mantener la ayuda fue realizado por demócratas del Senado, especialmente el senador Patrick Leahy (D-Vermont), el miembro de mayor rango del Comité de Asignaciones, cuyo personal ha mantenido un interés permanente por la paz y los derechos humanos en Colombia. Como el demócrata de más alto rango en el Comité, tenía preferencias más fuertes sobre el financiamiento para Colombia, y los republicanos, que estuvieron de acuerdo en gran medida con ayudar a un país visto como un aliado recuperando de un conflicto, se pusieron de acuerdo con poca controversia.

Sin embargo, los guerreros de la política antidrogas sí manifestaron sus inquietudes. Legislación en el proyecto de ley 2018 insertado por los republicanos (principalmente el senador Rubio) congela el 25 por ciento de la ayuda económica y el 25 por ciento de la ayuda antidrogas del Departamento de Estado hasta que el Secretario de Estado certifique que “el gobierno de Colombia redujo el cultivo de drogas ilícitas, producción y tráfico”. A mediados de 2018, está claro que Colombia no ha logrado tal reducción. Sin embargo, fuentes del Departamento de Estado han asegurado al autor de este artículo que, debido a que ven a Colombia haciendo un esfuerzo serio para reducir la coca, y porque Colombia está inaugurando un nuevo gobierno, ni ellos ni los proponentes de la condición del 25% en el Congreso favorecen recortar la asistencia este año.

En febrero de 2018, la administración Trump emitió un pedido de presupuesto para 2019 que buscaba, de nuevo, un recorte de ayuda de 36 por ciento casi idéntico para Colombia. A partir de agosto de 2018, tanto el Comité de Asignaciones de la Cámara como el del Senado habían aprobado sus versiones del proyecto de ley de financiamiento de 2019. Ambos ya habían rechazado la solicitud de la Casa Blanca y mantuvieron la ayuda, una vez más, en el nivel 2017 de “Paz Colombia”. Es casi seguro que la ayuda para Colombia en 2019 se mantenga en los niveles y siga las categorías de financiamiento establecidas durante la administración de Obama.

Conclusión

El primer año y medio de la administración Trump vio episodios de bombástica retórica de la Casa Blanca y de guerreros del narcotráfico y partidarios del Congreso. Desde el cuerpo diplomático, las expresiones públicas de apoyo al acuerdo de paz de las FARC y su implementación se han vuelto escasas, pero también las críticas. En general, poco ha cambiado sobre el apoyo de los Estados Unidos al proceso de implementación de la paz en Colombia. Se han evitado los recortes de la ayuda, y las críticas abiertas al acuerdo de paz casi han cesado. Si se hubiera extendido a un noveno o décimo año, es probable que el gobierno de Obama hubiera pronunciado más amables palabras sobre el esfuerzo de paz, pero habría mantenido los mismos niveles de ayuda que hoy y, aunque en términos más diplomáticos, habría expresado las mismas preocupaciones sobre el salto en los cultivos de coca.

⁴² https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2017/02/28/graham-trump-slashing-of-state-dept-and-foreign-aid-would-be-dead-on-arrival-in-congress/?utm_term=.bcc712acfef6

La relativa estabilidad se debe a la falta de atención de los sectores más radicales de Washington, especialmente los de la Casa Blanca de Trump. Cuba, México y los países de América Central, con grandes poblaciones de migrantes, han absorbido la mayoría de los golpes unilaterales y poco diplomáticos del ganador de las elecciones de 2016. Aunque a la mayoría de la derecha política no le gusta su acuerdo de paz, Colombia apenas ha estado en el radar de Donald Trump y su círculo íntimo.

Si el cuerpo diplomático de los EE.UU. y los apropiadores del Congreso han mantenido la política en el buen camino, no es porque estén entusiasmados por una paz negociada con un grupo que sigue en la lista de terroristas del gobierno de los EE.UU. Se debe más al pragmatismo y a una interpretación matizada de los intereses de EE.UU. Estos actores no están dispuestos a enemistarse con un “aliado” favorable al libre mercado y a Washington, o a desestabilizar un país que ven como una “historia de éxito” inusual para la política exterior de EE.UU. Les preocupa la implosión y la propagación de la inestabilidad en la vecina Venezuela. Se ven influidos por las relaciones personales, como muchos sostienen con funcionarios como el vicepresidente Naranjo.

Sin embargo, la falta de una política destructiva va de la mano con la de una política constructiva. La implementación del acuerdo de paz de las FARC ha sido lenta ya que el gobierno colombiano enfrenta una falta de voluntad política, una falta de recursos, una burocracia esclerótica, una ola de asesinatos de líderes sociales, y una legislatura reacia a aprobar legislación clave de paz. Una actitud más consensuada y constructiva de los Estados Unidos pudiera haber hecho mucho en 2017 y 2018 para ayudar a Colombia a superar sus obstáculos financieros, políticos e interinstitucionales. La ONU y algunas naciones donantes europeas han estado sonando alarma sobre algunas deficiencias en la implementación. Aunque USAID ha dedicado importantes recursos de “Paz Colombia” a la implementación, los diplomáticos han mantenido casi completo silencio, al menos en público, sobre el ritmo del gobierno colombiano.

Este artículo es una mirada instantánea a una situación fluida. Refleja el estado de las cosas en Washington y Bogotá a partir de agosto de 2018. Mucho podría cambiar. Colombia ha elegido un gobierno de derecha. Trump ha reemplazado a funcionarios clave con individuos aún más de línea dura: Mike Pompeo ocupó el lugar de Rex Tillerson en el Estado, John Bolton, uno de los funcionarios de política exterior más belicosos de la política moderna de EE.UU., es el asesor de seguridad nacional; su nuevo delegado para América Latina, Mauricio Claver-Carone, es más conocido por sus años de enconada oposición a cualquier apertura a Cuba. La retórica de la línea dura podría volverse más fuerte, y hacerse eco de los uribistas en el poder en Bogotá. En caso de que James Mattis, un ex general en gran parte apolítico, abandone su puesto como secretario de defensa (algo que no ha señalado intención de hacer), su reemplazo también podría ser más extremista, lo que probablemente endurecería las interacciones de Southcom con las fuerzas armadas colombianas.

En el Congreso, por otro lado, las elecciones legislativas de noviembre de 2018 podrían llevar a los demócratas pro-paz a la vanguardia, si ganan la mayoría de una o ambas cámaras del Congreso. La asistencia para la implementación futura del acuerdo sería más cierta, habría más esfuerzos para responsabilizar al gobierno colombiano por los fallos en la implementación, y el tenor de las audiencias del Congreso sobre Colombia cambiaría radicalmente. Sin embargo, los guerreros antidrogas y partidarios seguirían ejerciendo una fuerte influencia. Seguirá sintiéndose en la nominación estancada del diplomático de carrera Joseph MacManus como el próximo embajador de los Estados Unidos en Colombia; los republicanos del Senado se niegan a llevar a votación el nombramiento de MacManus debido a la cercanía percibida por el nominado en el pasado con el gobierno de Obama.

La política de EE.UU. es tan volátil en el momento de escribir esto que incluso el futuro cercano es difícil de predecir. Sin embargo, en noviembre de 2016, los partidarios del acuerdo de paz de las FARC temieron que la nueva administración de Trump tomara medidas más decididas para socavarlo. Que esto apenas haya sucedido es un testimonio de la solidez de las instituciones estadounidenses y del trabajo silencioso pero incansable de los defensores del acuerdo de paz dentro y fuera del gobierno.

AVANCES Y RETOS DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL. BALANCE PARCIAL EN EL CONTEXTO DE CAMBIO DE GOBIERNO

SERGIO GUARÍN

DIRECTOR DEL ÁREA DE POSCONFLICTO Y
CONSTRUCCIÓN DE PAZ
FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (FIP)

Una de las herramientas más llamativas del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno de Colombia y la Guerrilla de las FARC-EP, el pasado 24 de noviembre de 2016, son los llamados “Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial” (en adelante PDET). Estos PDET, que se plantearon en el primer punto del Acuerdo – titulado ambiciosamente “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural integral”- proponen la realización de amplios procesos de planeación participativa que inician en las veredas y finalizan en el nivel regional, orientados a la identificación, priorización y concertación de iniciativas e inversiones clave para superar las brechas de bienestar en la ruralidad colombiana más afectada por la violencia.

En el marco del Acuerdo de Paz, los PDET fueron concebidos como el mecanismo central para la transformación de las condiciones del campo y su priorización regional terminó delimitando el mapa general del posconflicto en Colombia. En su concepción y diseño, se nutrieron de ideas y experiencias tanto recientes como históricas. Desde los llamados Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET), propuestos por la Misión Rural para la Transformación del Campo (2015) hasta la concepción y las herramientas participativas del Programa de Desarrollo Rural Integral (DRI), del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), del Programa de Consolidación Territorial y de los Programas “Paz y Desarrollo”, financiado con créditos de la nación con el Banco Mundial, y de las iniciativas que han concretado el aporte europeo a la construcción de paz en Colombia, a saber, los “Laboratorios de Paz”, el programa “Desarrollo Regional, Paz y Estabilidad” y el programa “Nuevos Territorios de Paz”. En ese sentido, los PDET son una idea antigua en un empaque remozado, que pretendió recoger las lecciones aprendidas de los esfuerzos realizados en el pasado.

De acuerdo con sus defensores, los PDET permitirían avanzar en el necesario aumento de la legitimidad del Estado en los territorios más vulnerables del país y se constituirían en escenarios para la realización de pactos territoriales incluyentes con visión de futuro. Conforme a sus detractores, los PDET eran herramientas pensadas para que las FARC impusieran órdenes territoriales cerrados y anti empresariales, y se fueran consolidando espacios de impunidad, lejanos de la acción del Estado y sus instituciones.

En el escenario del cambio de Gobierno y de la reorientación de las medidas del posconflicto, resulta necesario contar con balances diversos sobre los logros y desafíos de los PDET. Este balance parcial, reflexiona sobre el sentido y enfoque de los PDET y ubica este esfuerzo en la perspectiva de las lecciones acumuladas en varias décadas de políticas públicas similares. Mediante este ejercicio, propone algunas valoraciones sobre el proceso que se ha ido llevando a cabo y realiza algunas sugerencias para las entidades encargadas de seguir liderando el proceso.

Marco conceptual. La construcción de paz y el enfoque territorial para el desarrollo rural

La noción de “construcción de paz” lleva ya casi treinta años cumpliendo un rol central en el ámbito de los estudios y la práctica sobre la paz. Desde que Naciones Unidas, en su documento A/47/277 de junio 92, titulado “Un programa de paz”, hablara sobre la “consolidación de la paz” (Naciones Unidas, 1992), la idea de que es necesario transformar estructuras sociales, económicas y políticas se ubicó en el primer orden de prioridades en esa materia.

Con el fin de precisar el sentido que tiene la idea de construcción de paz, comúnmente se alude a las diferencias que existen entre esta y otras nociones similares. Ya es clásica la distinción entre el “peace making”, hacer las paces, el “peace keeping”, mantener la paz, y el “peace building”, o la construcción de paz, propiamente dicha. Mientras que el primer término se refiere a la finalización de confrontaciones violentas mediante procesos de diálogo y negociación, y el segundo indica el conjunto de medidas tempranas cuyo interés consiste en que los grupos que han cesado la violencia no reincidan en ella (sobre este punto resulta útil considerar, por ejemplo, los esfuerzos de desarme y desmovilización), la construcción de paz responde a la pregunta sobre los cambios y transformaciones que deberían tener lugar en la sociedad para poner fin de modo definitivo al uso de la violencia como mecanismo de transacción política.

Conforme a lo propuesto por Galtung (2007) y Lederach (2016), la construcción de paz es un proceso de largo plazo, dedicado a la transformación de condiciones persistentes y estructurales que soportan y reproducen las manifestaciones violentas, muchas de ellas invisibles y determinantes en el ámbito de las relaciones. El Instituto Berghof (2012) ha propuesto en una adecuada síntesis los temas centrales que son materia de la construcción de paz. Estos son: a) las contradicciones estructurales de los sistemas; b) las relaciones entre los actores; y c) las actitudes y los comportamientos, tanto individuales como colectivos. Por ello, es lícito afirmar que la construcción de paz, a diferencia de las negociaciones de paz o los procesos de desarme y desmovilización, constituye una agenda que no está circunscrita a las acciones que se puedan hacer con los grupos armados o los excombatientes. Es, por el contrario, un asunto que toca a la sociedad en su conjunto y que aborda sus problemas más estructurales.

En el caso colombiano, estos asuntos están estrechamente relacionadas con las dinámicas del desarrollo rural y, en particular, con los desafíos que representan las enormes brechas de calidad de vida entre el campo y la ciudad. En efecto, el conflicto armado colombiano no sólo se ha desarrollado con especial vigor en los escenarios de la ruralidad, sino que tiene su origen, explicación y varios de sus desarrollos en elementos claves de la realidad rural más aislada de los circuitos del desarrollo. El problema de la expansión de los cultivos de uso ilícito es una buena muestra de ello. Sobre las relaciones entre paz y desarrollo rural, Absalón Machado ha dicho:

“En esa concepción amplia (de la paz), el desarrollo rural se constituye en una de las piezas claves, pues buena parte de los orígenes del conflicto está en las estructuras agrarias y el atraso en que se desenvuelve ese sector, pese a las islas de modernización que se observan en la geografía agraria. Pobreza, conflicto, atraso, carencia de bienes públicos, bajas productividades y competitividad, desigualdad, discriminación, desvalorización de lo rural y lo campesino, desinstitucionalización, clientelización de la política pública, etc., constituyen elementos de una crisis estructural que deriva en un conflicto rural sostenido por un modelo de desarrollo que ha fracasado en el sector rural” (Machado, 2016, p. 69).

En el análisis de los temas del desarrollo rural, se ha venido posicionando cada vez con más fuerza el llamado “enfoque territorial” o “enfoque de desarrollo local”. Esta orientación, que respondió a la necesidad de replantear políticas con efectos transformadores muy limitados, ha sido progresivamente incorporada en programas gubernamentales y en proyectos de la cooperación internacional, sin llegar a ser en el caso colombiano un enfoque oficial de política para el desarrollo rural.



El asunto central del desarrollo con “enfoque territorial” consiste en considerar que la opción por los mercados, por los bienes públicos y por los productos considerados de manera aislada es insuficiente para superar las brechas de bienestar y para generar dinámicas de desarrollo endógenas y permanentes. En lugar de esa aproximación, el enfoque adoptado en los PDET propone que la unidad del desarrollo debe ser el territorio, entendido éste como una construcción social e identitaria, histórica y cultural, la cual permite a un conjunto de personas, en un lugar determinado, llevar a cabo actividades sociales y productivas que expresen una visión compartida sobre el futuro (Schejtman & Berdegué, 2004). Desde esta perspectiva, para que la inversión en mercados, bienes públicos y productos genere un efecto positivo desencadenante, es necesario que se realice en el marco de pactos colectivos y de acuerdos territoriales sobre expectativas y visión.

Como lo han mostrado diversas investigaciones del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, RIMISP, la adopción del enfoque territorial para el diseño y ejecución de políticas públicas de desarrollo rural implica, por un lado, abandonar la pretensión de ofertas homogéneas para territorios diversos, y hacer un esfuerzo consciente por construir acuerdos sociales en torno a ellas. Como lo señala Julio Berdegué: “Los actores sociales y sus procesos de acción colectiva es lo que hace la diferencia en términos de la dirección que toman los cambios en los territorios rurales” (Berdegué, 2012, p. 10).

Este enfoque territorial, cuyas ventajas están bien documentadas y que constituye un consenso por parte de los expertos en la materia, ha estado presente con distintos énfasis y resultados en algunas propuestas de política pública colombiana. El programa Desarrollo Rural Integral y el Plan Nacional de Rehabilitación asumieron parte de sus postulados, y la Misión para la Transformación del Campo propuso en su informe detallado, una herramienta llamada los Planes de Desarrollo Integral con Enfoque Territorial (PDRIET) como herramienta clave en la superación de las brechas de bienestar del campo¹.

¹ La Corporación PBA ha adelantado análisis y experiencias detalladas sobre la materia.

En conclusión, los PDET se inscriben conceptualmente en el ámbito de la construcción de paz y se pueden comprender como una herramienta concreta diseñada para enfrentar los desafíos del desarrollo rural colombiano mediante el privilegio de políticas públicas con “enfoque territorial”. No se trata de esquemas diseñados exclusivamente en el marco de la mesa de la Habana. De hecho, existen sobrados antecedentes colombianos e internacionales que permiten identificar lecciones en torno suyo, y, si bien se constituyeron en un elemento central de las conversaciones con la guerrilla de las FARC-EP, expresan un modelo de desarrollo bastante alejado de los esquemas estado-céntricos o en contra de la inversión privada que se le achacan con frecuencia al Acuerdo de Paz firmado en noviembre de 2016.

Qué son y cómo se diseñaron los PDET

El punto 1.2. del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP (Gobierno de Colombia y FARC, 2016) está dedicado a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Allí se dice, textualmente, que el objetivo de los PDET es “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad”. En la sección introductoria de este punto se expresan los propósitos orientadores, los enfoques y los planteamientos generales que animaron el diseño institucional posterior.

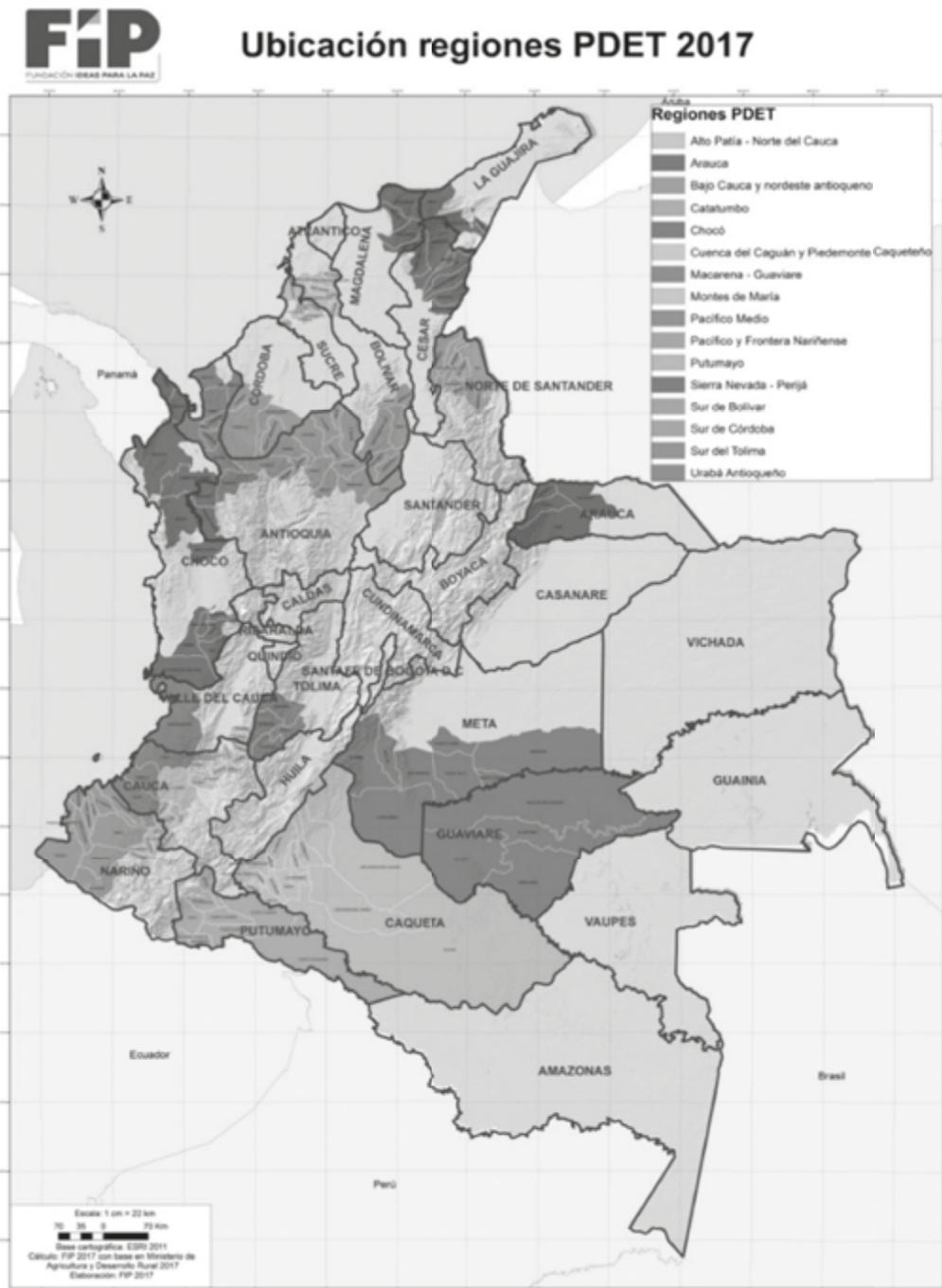
Sobre ellos cabe señalar que parte de las inquietudes que despertó la puesta en marcha de los PDET tuvo que ver con la afirmación según la cual estos persiguen el desarrollo “de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales”. De esta consideración, y de sus desarrollos correspondientes, se asumió que los PDET tenían un claro sesgo comunitario anti-empresarial, y que, mediante ellos, se daría fuerza a las bases socio-políticas de las FARC.

Los PDET, que quedaron instaurados formalmente mediante el decreto 893 de 2017, tienen un evidente relato aspiracional y se han planteado una meta de trabajo de diez años. En términos prácticos, se ejecutan a través de procesos de planeación participativa en los cuales la ciudadanía define y prioriza necesidades, y propone y construye propuestas con las que se pretende beneficiar a la población de los municipios más afectados por el conflicto armado y por la vulnerabilidad socioeconómica.

Tras la firma del Acuerdo de Paz, y siguiendo los lineamientos definidos en este, el Gobierno nacional focalizó 170 municipios del país en función de su afectación por el conflicto armado, de la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegales, de sus niveles de pobreza y de sus escasas capacidades institucionales. Esos municipios fueron agrupados en 16 subregiones de 19 departamentos: Alto Patía y Norte del Cauca, Arauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo, Cuenca del Caguán y Piedemonte caquetero, Macarena, Guaviare, Montes de María, Pacífico Medio, Pacífico Y Frontera Nariñense, Putumayo, Sierra Nevada – Perijá - Zona Bananera, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Sur del Tolima, Urabá antioqueño y Chocó.

La dimensión del trabajo propuesto por los PDET exige un gran esfuerzo institucional. Tan sólo su puesta en marcha implica actividades en cerca de 11.000 veredas, 1630 núcleos veredales de participación, 305 Consejos Comunitarios, 452 Resguardos Indígenas y 6 Zonas de Reserva Campesina. Por ello, el Gobierno, mediante el decreto 2366 de 2016 y en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República para acelerar la implementación del Acuerdo de Paz, creó la Agencia de Renovación del Territorio (ART) como entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y, le dio como objeto “[...] coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible

Mapa 1. Localización de las 16 subregiones PDET



Fuente: FIP, elaboración con base en información pública.

al desarrollo del país" (Artículo 3). La ART recogió buena parte de la estructura institucional que se había creado para la llamada Unidad para la Consolidación Territorial y con ello tuvo acceso a equipos de trabajo territoriales y a presencia directa en varias de las zonas priorizadas.

Los PDET se diseñaron mediante una ruta participativa que incluye 6 etapas (gráfico 1).

Gráfico 1. Ruta del PDET



Fuente: FIP, con insumos de la ART.

A lo largo de las etapas arriba ilustradas, el proceso participativo se divide en los ocho (8) pilares que corresponden a los programas y planes nacionales creados para la Reforma Rural Integral en el punto uno del Acuerdo Final. El propósito de esta división es tener claridad sobre las iniciativas y poder acompañarlas técnicamente. Estos pilares son: 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo 2. Reactivación económica y producción agropecuaria 3. Educación rural 4. Vivienda, agua potable y saneamiento 5. Salud rural 6. Derecho a la alimentación 7. Reconciliación, convivencia y paz 8. Infraestructura y adecuación de tierras.

Al final del proceso de planeación, los PDET toman vida en la elaboración de Panes de Acción para la Transformación Territorial. Conforme a lo dispuesto en el decreto 893, estos Planes deben contener: a) Lineamientos metodológicos que garanticen su construcción participativa; b) Un diagnóstico participativo elaborado con las comunidades que identifiquen las necesidades en el territorio; c) Una visión del territorio que permita definir líneas de acción para su transformación; d) Enfoque territorial que reconozca las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, sus necesidades diferenciadas y la vocación de los suelos, de conformidad con las normas orgánicas de planeación y ordenamiento territorial; e) El enfoque diferencial que incorpore la perspectiva étnica y cultural de los pueblos y comunidades de los territorios; f) El enfoque reparador del PDET; g) Enfoque de género que reconozca las necesidades particulares de las mujeres rurales; h) Un capítulo de programas y proyectos, que orienten la ejecución, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final y bajo los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación; i) Un capítulo de indicadores y metas para el seguimiento y evaluación; y j) Mecanismos de rendición de cuentas y control.

En el momento en que se escribe este documento, la ART realiza esfuerzos para finalizar la formulación de los PDET en las 16 subregiones priorizadas. Para ello, ha puesto el acelerador para pasar de las fases municipales a las regionales mediante reuniones simultáneas y extensas. Esto ha implicado, además, un proceso de aprendizaje sobre la marcha que le ha permitido a la Agencia tomar correctivos y ajustar la ruta conforme a las necesidades y tiempos de cada contexto. Uno de los asuntos en los que se ha venido haciendo énfasis es en la consolidación de Redes de Aliados Estratégicos (o RAES), que se conforman como un comité inter actor para cada subregión, que se encarga de acompañar las discusiones, proveyendo insumos para la toma de decisiones y de generar soporte entre los eventuales socios territoriales o ejecutores de las iniciativas.

Cómo van los PDET

En su informe interno con corte a 6 de septiembre de 2018, la ART reportó un cumplimiento del 89,5% de sus metas en la etapa veredal, en la cual se destacan 169 pactos comunitarios y 12 de 15 acuerdos en la ruta étnica. Allí mismo se indica que 155.887 personas participaron en estos ejercicios de planeación participativa.

En cuanto a la etapa municipal, el resultado parcial es de 80 Pactos Municipales, para un total del 48% de la meta y una asistencia de 8.202 personas². Para el nivel subregional, los avances son diferentes. Hasta el momento, se han realizado 5 de 16 PATR, para un 31% de la meta y se ha presentado la participación de 1.029 personas en las distintas discusiones. En términos de iniciativas, el reporte señala que se han identificado 17.413 de tipo municipal y 311 de naturaleza subregional. Por la dinámica que ha venido adquiriendo el trabajo, es previsible que el número de PATR finalizados aumente en pocas semanas. Pese a ello, es previsible que, para finales de octubre de 2018, aún queden pendientes los PDET de las subregiones de Sierra Nevada, Macarena y Guaviare, Pacífico Medio y Pacífico nariñense, Caguán, Magdalena Medio, Bajo Cauca Antioqueño y Nordeste Antioqueño.

La ejecución de los PDET se atrasó varios meses con respecto a lo que se tenía previsto inicialmente. Este retraso se debió a tres motivos principales. El primero fue la dificultad derivada de realizar reuniones veredales en regiones muy apartadas del rural disperso. Como es bien sabido, en muchas zonas del país focalizadas para los PDET, las condiciones de transporte y logísticas son precarias y desafiantes. Y los imprevistos resultan frecuentes e inevitables. Esto generó que varias reuniones tuvieran que reprogramarse y que el cronograma, que desde el arranque era apenas justo, no tuviera las flexibilidades requeridas para ese tipo de condiciones.

Un segundo motivo fue el recrudecimiento de las condiciones de violencia en el país y, particularmente, en los municipios priorizados para las acciones del post-acuerdo. En un reciente análisis realizado por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) sobre la evolución del homicidio³ se muestra que si se comparan los primeros cuatro meses del 2018 con el mismo periodo del año inmediatamente anterior, el homicidio ha aumentado en los municipios PDET, en los municipios PNIS y en los municipios con ETCR en un 32,4%, 45,3% y 64,1%, respectivamente. Este deterioro en las condiciones de seguridad tiene un efecto directo en la realización de reuniones comunitarias, ya sea por las amenazas a los participantes, porque decrece la participación o porque resulta materialmente imposible adelantar las acciones previstas. Es importante recordar que esta situación se ha dado en el marco del creciente debate en torno a las agresiones y asesinatos contra líderes sociales, que han impactado con fuerza a miembros de las Juntas de Acción Comunal, los cuales han sido protagonistas clave en el caso de los PDET.

El tercer motivo que generó retrasos en la ejecución está relacionado con las dificultades experimentadas por el “Fondo Colombia en Paz”, el cual es un patrimonio autónomo, creado mediante el Decreto Ley 691 de 2017, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, cuyo objeto es servir de instancia de ejecución y articulación de recursos para la implementación del Acuerdo Final de Paz.

Como es sabido por la opinión pública, durante el primer semestre de 2018 tuvo lugar un escándalo relacionado con posible corrupción y malos manejos en el Fondo, el cual se encuentra en investigación y que motivó la salida de su directora, la señora Gloria Ospina. Las dificultades llegaron al punto de obligar la manifestación del exvicepresidente de la República, el General en uso de buen retiro Óscar Naranjo, cuya oficina afirmó en mayo: “El día de hoy se llevará a cabo una reunión del comité directivo del fondo donde se revisará el estado del proceso de contratación de las auditorías y se tomarán las decisiones necesarias para que inicie cuanto antes.

² Es importante anotar que en la información entregada por la ART es imposible identificar si los asistentes a los Pactos Comunitarios son totalmente distintos a los de las etapas municipal y subregional.

³ Ver infografía “¿Es posible continuar con la reducción de los homicidios en Colombia?”, publicada en mayo de 2018, disponible en: <http://ideaspaz.org/especiales/infografias/homicidios.html>

Recordamos que todos los contratos realizados por el fondo Colombia en Paz pueden ser consultados en la página de la Alta Consejería para el Posconflicto⁴. A partir de ese momento, el Fondo ha atravesado un proceso de reorganización que incluye, entre otras prácticas, la publicación semanal de informes de la ejecución de los recursos del posconflicto.

Aparte de las denuncias por corrupción, que son materia de investigaciones penales, de control fiscal y disciplinarias, distintas fuentes consultadas para la realización de este informe coinciden en señalar que, durante la primera fase de realización de los PDET, hubo dificultades derivadas de los procedimientos, trámites, criterios e inflexibilidades de los mecanismos administrativos del Fondo, los cuales parecían no estar adecuados a los requerimientos de una inversión de naturaleza tan peculiar como lo eran las pre-asambleas y asambleas veredales, así como las concertaciones municipales en los ejercicios PDET. Este corto circuito entre la entidad administradora y los ejecutores directos incidió también en el incumplimiento de los cronogramas iniciales.

Valorar adecuadamente los éxitos de un proceso que se está desarrollando en la actualidad no resulta nada fácil, más aún cuando se trata, como en todos los asuntos relacionados con la paz, de un tema con un álgido contenido político. Adicionalmente, cuando el desarrollo territorial de los PDET se ha dado de modo distinto en cada una de las regiones focalizadas, de modo que es prácticamente imposible hacer valoraciones que resuman el total de la experiencia.

En respuesta a esta complejidad, a continuación, se realizan un conjunto de reflexiones, organizado por categorías distintas, que tienen interés para diferente tipo de interlocutores. Como se verá, las categorías planteadas a continuación proponen diferencias entre los propósitos de proceso, los resultados y los impactos esperados. Y también diferencian las dificultades de aquellas que se derivaron del incumplimiento de la ruta planteadas a las generadas por el mismo diseño, que en algunos puntos resultaba cuestionable.

Los PDET frente a su propia ruta

Pese a los retrasos generales a los que se hizo alusión en el apartado anterior, los PDET han podido desarrollar, en un tiempo muy ajustado, un amplísimo proceso de participación ciudadana, el cual ha vinculado a decenas de miles de ciudadanos en sitios remotos del país y ha desafiado las condiciones más precarias de movilización y logística. En ese sentido, la capacidad de la ART para desplegar un esfuerzo institucional de las magnitudes que implican los PDET fue notable. La entidad comenzó la ruta PDET con un diseño metodológico que no había sido sometido a experimentación y tuvo que tomar decisiones sobre la marcha a medida que se fueron presentando las dificultades.

En la gran mayoría de los casos, las reuniones veredales tuvieron una convocatoria muy amplia, y lograron movilizar a los actores más representativos de las regiones priorizadas. Los equipos territoriales de la ART lograron sortear distintos tipos de dificultades y pudieron avanzar de modo satisfactorio en un reto de enormes proporciones.

Lo mismo hay que decir sobre el paso de la etapa veredal a la municipal. Si bien con un éxito numérico menor, ha sido posible superar en casi la mitad de los casos el difícil tránsito que suponía avanzar desde los acuerdos comunitarios a los Pactos Municipales, los cuales tenían el desafío de conciliar los intereses recogidos a nivel veredal con las perspectivas de la institucionalidad pública y de otros actores presentes a nivel municipal.

Sigue siendo, sin embargo, un asunto aún no cumplido el compromiso generalizado del sector privado empresarial en el desarrollo de los PDET. Hubo casos a nivel municipal en el que los empresarios regionales participaron activamente, pero no puede afirmarse que los PDET son, en general, pactos entre las empresas, la comunidad

⁴ Citado en nota de prensa del El Colombiano, disponible en: <http://www.elcolombiano.com/colombia/gobierno-despidio-a-la-directora-de-fondo-colombia-en-paz-YA8516881>

y las instituciones. Los comentaristas y acompañantes del proceso PDET coinciden en señalar que el liderazgo empresarial en su desarrollo fue muy limitado.

Es posible decir que la ruta metodológica elegida es parte de la causa – aunque no la única – de este fenómeno. En efecto, esta generaba una asimetría entre las comunidades y los demás actores locales y regionales, en tanto la fuerza de la discusión de la ciudadanía estaba concentrada en una fase en la que no había presencia activa ni de instituciones ni de representantes del sector privado. Las conversaciones de las veredas, que eran las más profusas en participación y las más ricas en identificación de necesidades, se sintetizaban en el acuerdo comunitario y este acuerdo era, a su vez, llevado al nivel municipal para ser contrastado con las agendas de cada uno de los actores intervenientes, haciendo en muchos casos que las prioridades planteadas durante el proceso de conversación comunitaria, resultaran teniendo menos vigor y relevancia que las otras propuestas.

Otro asunto que resultó vital en las dificultades experimentadas fue la coincidencia temporal entre la realización de los PDET y los procesos electorales. Por un lado, existían restricciones a la contratación directa por la entrada en vigencia de la llamada “Ley de Garantías” y, por otro, la discusión ciudadana se dio en medio del afán de la institucionalidad por alcanzar sus indicadores de resultado y del escepticismo de la ciudadanía sobre la continuidad de los esfuerzos del posconflicto⁵. Finalmente, sobre este punto, resulta necesario señalar que quizás la mayor dificultad con la que contó la ruta en materia de incumplimiento a los retos autoimpuestos fue que la mayor parte de la deliberación se realizó sin perspectiva real de recursos, por lo que los involucrados en el PDET nunca pudieron razonar sobre la factibilidad de lo propuesto. Este asunto, que pareciera de orden menor, es sustancial a la hora de implementar procesos de participación exitosos, pues la exigibilidad de los compromisos, así como la calidad del proceso participativo, dependen de modo directo de la claridad de los participantes sobre los recursos disponibles y sobre la escala de los objetivos por construir. Hoy en día aún no sabemos a ciencia cierta cuánto vale poner en marcha las iniciativas de los PDET, porque, si bien tenemos registros de los proyectos priorizados, estos no han sido estructurados ni viabilizados técnicamente.

Los PDET frente a los objetivos que los inspiraron

Resulta temprano emitir un juicio definitivo sobre el cumplimiento de los objetivos estratégicos de los PDET. Primero porque su temporalidad es de 10 años y segundo, porque las metas en las que se inspiró su diseño, en cuanto a confianza y reconstrucción de alianzas con lo público, son asuntos que se dan en el mediano y largo plazo. Sin embargo, lo que ha venido sucediendo sí da pistas alrededor de la consistencia que existe entre los propósitos planteados y las tareas que se han venido ejecutando. A continuación, examinaremos algunos asuntos claves en ese sentido.

La principal dificultad de los PDET es que fueron definidos como una herramienta central dentro del acuerdo de paz, de la cual se derivarían importantes cambios. Es más, cuando se indaga a los responsables institucionales de la ART sobre el sentido que tienen los PDET, la respuesta principal es que no son un instrumento de planeación sino un nuevo acuerdo social para el desarrollo de la ruralidad colombiana. Esta apreciación es consistente con lo dicho en el Acuerdo Final de Paz. No hay que olvidar que los PDET se inscriben en el propósito de la transformación estructural del campo y que con ellos se espera contribuir a metas como “Hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos y todas trabajan alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz”.

⁵ Ver: "Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en la mira de las comunidades y organizaciones rurales", texto de Margary Martínez Molina, de la Corporación de Desarrollo Solidario (7 de mayo de 2018), disponible en: <https://www.cds.org.co/programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-en-la-mira-de-las-comunidades-y-organizaciones-rurales/>

En ese sentido, se requiere hacer ajustes importantes en el diseño y ejecución de los PDET para que ellos se conviertan en verdaderas plataformas de concertación para el diálogo territorial. El primer desafío consiste en la deliberación de los participantes. Con la metodología “El Sirirí”⁶ y un grupo de aliados regionales, la FIP realizó entre finales de 2017 e inicios de 2018 un ejercicio de seguimiento sobre la calidad y la eficacia de algunos ejercicios de la fase veredal de los PDET⁷. En esta medición, el indicador peor valorado por los observadores que realizaron la medición, para el promedio de este grupo – que no es estadísticamente representativo – fue el relacionado con el nivel de deliberación.

Para indagar sobre deliberación, el Sirirí explora, mediante la guía de procedimientos que usan los observadores, si a lo largo de la reunión: a) se presentaron argumentos contrastantes, b) hubo cambios de posición de los participantes, c) se establecieron consensos públicos tras una controversia, d) los participantes hicieron referencias a las posiciones de las otras personas y d) se acordaron los mecanismos de toma de decisiones dentro de la reunión. Resulta claro que las reuniones PDET han sido escenarios para hacer públicas las demandas de la ciudadanía y para hacer exposiciones y priorizaciones, pero no para construir consensos entre posiciones contradictorias. Es decir, que no han tenido un énfasis deliberativo acorde con los propósitos de desarrollo y reconciliación que se han planteado⁸.

En segunda instancia, la ruta actual de los PDET no garantiza la creación de confianza ciudadana y la legitimación de la acción estatal. Principalmente porque, dadas las restricciones temporales y las indefiniciones del contexto que fueron examinadas en puntos anteriores, la comunicación entre los funcionarios y contratistas de la ART y la población participante ha estado atravesada por mensajes permanentes de incertidumbre y de no-garantía de cumplimiento.

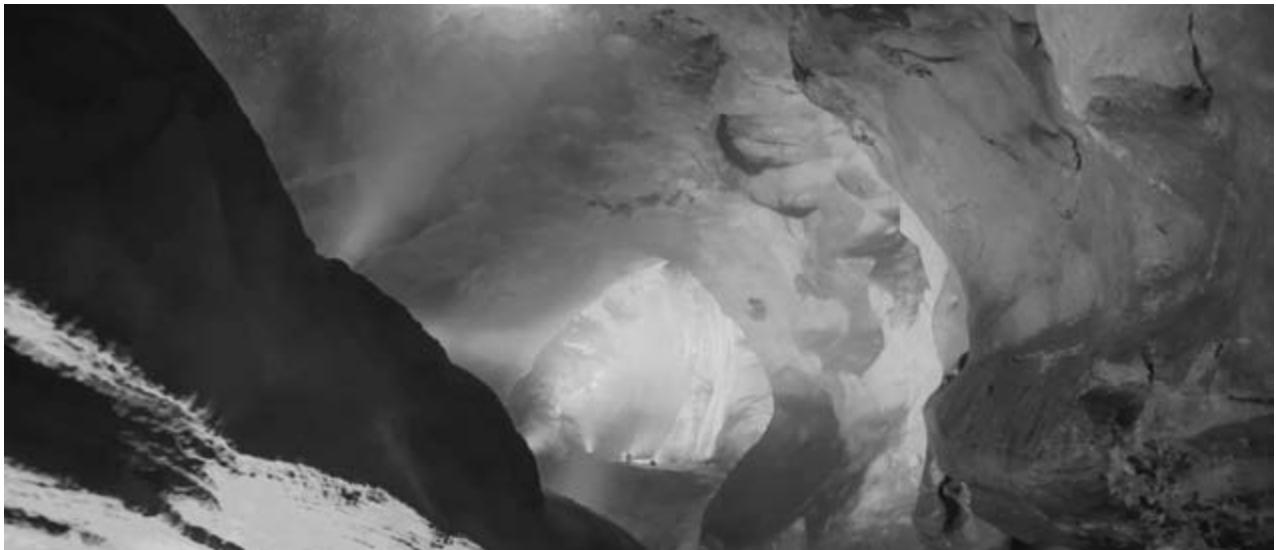
Al asunto relacionado con los recursos se suma la afirmación constante, realizada en el marco de los PDET, de que no se podía garantizar que las obras y acciones priorizadas se llevarían a cabo efectivamente y que dependía de las directrices del nuevo Gobierno su continuidad y concreción. Este mensaje, sumado a la no participación directa de las entidades locales sino hasta el proceso de discusión municipal, le restó fuerza institucional al proceso y no afianzó la alianza Estado – comunidad. En efecto, los testimonios recogidos para la elaboración de este informe señalan el escepticismo de las comunidades y la sensación de que en el pasado se han vivido experiencias semejantes con resultados muy frustrantes.

6 El Sirirí es una metodología, desarrollada por la FIP, que permite evaluar a través de 28 indicadores cuantitativos, la calidad y la eficacia de los ejercicios de participación ciudadana. No se trata de un mecanismo de evaluación de los procesos, sino de una inmersión en los mecanismos de construcción colectiva de acuerdos. Ver FIP, 2017

7 Ver (Guarín, Tovar, & Amaya, 2018)

Evento	Fecha	Aliado
Preasamblea - Miranda (Cauca), vereda Santa Ana	24/09/2017	ICESI
Asamblea - La Paz (Cesar), vereda Filo Machete	14/11/2017	Pdp Cesar
Asamblea - La Paz (Cesar), vereda Varas Blancas	22/11/2017	Pdp Cesar
Asamblea - La Paz (Cesar), vereda Betania	29/11/2017	Pdp Cesar
Preasamblea - Zambrano (Bolívar), cabecera	01/12/2017	UTB
Preasamblea - El Carmen (NdeS), vereda Tierra Azul	02/12/2017	UFPSC
Preasamblea - El Carmen (NdeS)	09/12/2017	UFPSC
Preasamblea - Zambrano (Bolívar), cabecera	21/12/2017	UTB
Preasamblea - Corinto (Cauca), vereda La Heróica	26/01/2018	ICESI
Preasamblea - EL Tarra (NdeS), vereda Vista Hermosa	27/01/2018	UFPSC
Preasamblea - Hacarí (NdeS), vereda Astilleros	27/01/2018	UFPSC
Preasamblea - Corinto (Cauca), vereda Río Negro	09/02/2018	ICESI

8 Una reflexión importante sobre la calidad del proceso participativo en los PDET está en el texto "Los retos de los PDET en el Caribe", de Angélica Rodríguez, profesora de la Universidad del Norte, publicado en La Silla Vacía el 15 de julio de 2018, disponible en <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-caribe/historia/los-retos-de-los-pdet-en-el-caribe-67002>



En el mismo sentido, el esfuerzo realizado hasta el momento no ha permitido que se consolide una plataforma social e institucional que se “apropie” del PDET y que lo defienda como lo propio construido. De hecho, su legitimidad territorial ha dependido más de haber podido recoger elementos, deseos y propuestas construidos previamente por los actores territoriales, que por haber desatado un proceso de participación creativo e incluyente. Era evidente que este fuera el resultado para un proceso con poco tiempo de madurez. Por decirlo en pocas palabras, no existe hasta la fecha una base social que sea “propietaria” de los PDET y que esté dispuesta a jugar su liderazgo en su defensa. Más que la construcción de un sentido colectivo de desarrollo, lo que se ha vivido hasta el momento es una valiosa visibilización de las necesidades de los territorios con un esforzado proceso de priorización colectiva.

Lo que sucede, y esto está estrechamente relacionado con los alcances misionales del PDET, es que hasta el momento no se ha abordado el reto que implica tener discusiones sobre los modelos de desarrollo. En otras palabras, el PDET ha priorizado el logro de indicadores de proceso y el cumplimiento de actividades sin concentrarse en la construcción de la legitimidad social de las propuestas y de la profundidad del debate conceptual como una reacción –quizás inconsciente– frente al temor que produjo, en el marco del Acuerdo de Paz, hablar sobre el sentido que tiene el desarrollo en el ámbito territorial.

Como es bien sabido, durante la discusión política que suscitó la refrendación popular del Acuerdo de Paz uno de los puntos más álgidos que se tocó estaba relacionado con la crítica de los opositores sobre la negociación del modelo de desarrollo y la respuesta del Gobierno sobre la indemnidad de este en el cuerpo del Acuerdo. Se trató de una discusión bizantina y, hasta cierto punto, malintencionada. No cabe duda de que convenir transformaciones sobre el desarrollo rural implicaba, así fuera de manera limitada, abrir una discusión sobre el sentido y énfasis de este desarrollo y cuestionar los efectos que el modelo actual ha tenido en la generación de condiciones para el bienestar.

Pero otra cosa distinta era suscribir la tesis de que debía migrarse hacia una economía estado-céntrica o señalar al sector privado como el culpable central de la situación de marginación y vulnerabilidad en las regiones más afectadas por el conflicto. Es claro que hay actores de distinto tipo que piensan de aquel modo, y que varios de los grupos cercanos a la guerrilla apoyan ideas de esta naturaleza. Sin embargo, ello no implica que los PDET debían quedar capturados por este relato. En buena medida, el desafío metodológico y deliberativo de los espacios era precisamente balancear la participación de los actores intervenientes y garantizar que en los pactos municipales y subregionales quedaran expresadas distintas miradas sobre el particular.



En ese sentido, la ART logró una buena participación de las entidades locales en la fase municipal y consiguió que la discusión se diera en torno a la priorización de acciones y obras públicas concretas. Sin embargo, en esa estrategia, evadió el principal obstáculo que existe para superar los desafíos territoriales, a saber, la falta de consenso sobre los énfasis y los sentidos del desarrollo en las regiones más alejadas de los circuitos económicos. Es preciso reconocer que ese debate debe surtirse tarde o temprano si queremos superar el estado sub-óptimo de competitividad en el que nos mantenemos, y que eso no va a suceder manteniéndonos en el ámbito de lo políticamente correcto⁹.

En otras palabras, se peloteó el asunto central hacia adelante y en la maniobra no logró contradecir de modo categórico a quienes quisieron mostrar a los PDET como escenarios de las FARC, incluso cuando ganó un pulso enormemente difícil, consistente en que consiguió aislar a los miembros del nuevo partido político de las discusiones iniciales de las fases veredal y municipal.

Los PDET en el marco del esfuerzo institucional del posconflicto

La puesta en marcha del Acuerdo de Paz ha requerido un enorme esfuerzo institucional, particularmente en lo relativo a los puntos uno (1) y cuatro (4), que plantearon medidas que habían sido, por décadas, postergadas. En parte como una reacción a este reto de grandes proporciones y en parte derivado de la consuetudinaria tendencia a la no coordinación institucional, durante los primeros meses de firmado el Acuerdo se definieron un conjunto de mecanismos y responsabilidades difíciles de diferenciar y de competencias, cuando no traslapadas, sí estrechamente relacionadas.

Ya se mencionó que los PDET implican la realización de pre-asambleas y asambleas veredales, de pactos municipales y de Pactos para la Transformación Territorial, y que tienen una red de apoyo llamada RAE (Red de Aliados Estratégicos). Es ahora momento de explicitar que para pasar del nivel veredal al municipal se establecieron las Comisiones Municipales de Planeación participativa.

⁹ Este dilema está bien captado en el artículo "Los desafíos del Pdet que se firma hoy en los Montes de María", texto de Pablo Abitbol publicado el 3 de septiembre de 2018 en La Silla Vacía. Disponible en: <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-caribe/historia/los-desafios-del-pdet-que-se-firma-hoy-en-los-montes-de-maria-67775>

Este panorama del PDET quedó definido de modo paralelo a otras instancias y mecanismos previstos en el desarrollo normativo del Acuerdo. Por un lado, la resolución 740 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), definió el “Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural” (POSPR), que es el instrumento de planificación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)- para “fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural”. Tal y como se estipula en la resolución, dicho plan requiere de la participación de la comunidad, así como de las “instituciones rurales”. Del mismo modo, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) tiene también sus propios Planes de Ordenamiento. Esta vez de tipo Social y Productivo (POSPOP), los cuales requieren también un esfuerzo participativo.

Por el lado de los desarrollos del punto 4, existen similitudes y paralelismos, pues los Acuerdos de Sustitución firmados por las familias cocaleras en el marco del Plan Nacional de Sustitución (PNIS) debían suceder tras una construcción participativa con las comunidades. De hecho, antes de armonizar los procedimientos entre el Programa Presidencial de Cultivos Ilícitos y la ART, tanto el PNIS como los PDET tenían una instancia con el mismo nombre, las ya mencionadas Comisiones Municipales de Planeación Participativa.

A esta “telaraña” institucional, como bien lo analizó Enrique Herrera Araújo,¹⁰ se suman otros procesos que si bien no desarrollan disposiciones del Acuerdo de Paz, resultan vitales en el marco de los esfuerzos estatales en la materia. Pensemos, por ejemplo, en las propuestas e instancias participativas de los llamados “Contratos Paz”, en los “Planes de Desarrollo Rural” propuestos por la Agencia de Desarrollo Rural, o los Planes de Desarrollo Agropecuario de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y las instancias participativas de las Zonas de Reserva Campesina, muchas de ellas vinculadas en los PDET.

Es innegable que la ART – en un comportamiento que no es exclusivo de esta entidad, sino más bien una costumbre del Estado colombiano – superpuso sus estructuras, procedimientos y tareas a las ya preexistentes en los territorios. En esa decisión influyeron varios argumentos. Primero, la idea de que el posconflicto requería un esfuerzo excepcional y de que este esfuerzo se llevaría a cabo de mejor manera si se creaba una nueva institucionalidad que liderara un proceso que fuera visto por los demás actores como novedoso y diferente y que pudiera sortear de modo más ágil las dificultades existentes de la administración pública tradicional.

Segundo, el temor que le inspiraba a varios funcionarios del Gobierno, y que compartían algunos miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil, según el cual, si el posconflicto se ejecutaba a través de las instituciones ya existentes, y con una participación determinante de los circuitos políticos de orden nacional y local, la ejecución sería presa más fácil de malos manejos y de corrupción. Y tercero, el deseo de tener el control centralizado de las actividades del posconflicto, el cual se estaba concibiendo, en términos presupuestales, como ejecución de entidades nacionales y no como una transferencia a las regiones.

Además de los argumentos arriba expuestos, que fueron recogidos en la fase de entrevistas previa a la elaboración de este informe, resulta innegable que en las entidades del orden nacional existe un notable desconocimiento de la realidad institucional y social del nivel departamental y local, por lo cual resultaba imposible saber con precisión si las actividades y los propósitos que se pretendían plantear en el marco de los PDET ya hacían parte de otros mecanismos de participación, o si estaban contemplados en planes y programas previamente establecidos.

El impacto que tienen estas consideraciones es que, hasta el momento, los PDET no han logrado echar raíces en los instrumentos de política pública local y, por lo tanto, peligra su sostenibilidad, cuando no está en riesgo evidente su mera realización. No hay que olvidar, por ejemplo, que cualquier decisión sobre

¹⁰ El análisis planteado acá está basado principalmente en el texto “La telaraña improbable de la Paz Territorial”, publicado el 8 de Octubre de 2017 en Razón Pública, disponible en <https://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/10596-la-telara%C3%BAa-improbable-de-la-paz-territorial.html>

ordenamiento y usos del suelo debe estar en armonía, según la Ley 338 de 1997, conforme a los Planes, Planes Básicos o Esquemas de Ordenamiento Territorial¹¹.

Sobre este punto, el instituto Kroc de la universidad de Notre Dame, en su último informe de seguimiento a la ejecución de los acuerdos de paz, dice textualmente sobre los PDET: “La implementación mínima refleja el progreso lento en la creación de medidas legales e institucionales para articular los PDET con el entramado de planeación nacional y territorial” (2018, p. 29). En ese sentido, es un gran avance la expedición del documento CONPES 3932 de junio de 2018, el cual contiene los lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de Planeación, Programación y Seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial.

Un aspecto clave de la sostenibilidad de los PDET consiste precisamente en que, si bien puedan ser impulsados por una suerte de institucionalidad “transicional”, se apoyen y, a la vez, contribuyan a robustecer la capacidad del Estado a nivel local y departamental. De otro modo, la receta aplicada estará agudizando el problema de agudas deficiencias institucionales.

Lecciones para un nuevo punto de partida

Como se señala al principio de este documento, los PDET hacen parte del conjunto de esfuerzos institucionales que el Ejecutivo Nacional colombiano ha promovido con el propósito de construir políticas públicas de manera participativa en los territorios del país especialmente afectados por la violencia y la pobreza. En su enfoque y aproximación, no representan una idea nueva. Hace parte, más bien, de las tareas en términos de aprendizaje institucional que el Estado colombiano aún tiene pendiente.

Desde las épocas del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), los esfuerzos de participación ciudadana y de construcción descentralizada del desarrollo han tenido más o menos los mismos inconvenientes. En un valioso estudio, realizado en 1990, Nancy Tirado hacía un balance parcial del Plan Nacional de Rehabilitación examinando sus efectos en la descentralización, la participación ciudadana y la lucha contra la pobreza (Tirado, 1990). En el marco de esa reflexión, Tirado señalaba que las principales dificultades del avance del Programa habían sido la descoordinación interinstitucional, las inflexibilidades en los procedimientos de contratación, la falta de armonización entre los niveles nacional, departamental y municipal, la falta de proyectos técnicos y económicamente viables, la escasez de ejecutores de calidad a nivel local y la baja capacidad de las administraciones municipales.

En 1990, complementariamente, el periódico *El Tiempo* señalaba que “En algunas regiones el Plan logró romper los privilegios locales, pero generó recelo en los políticos que vieron al plan como usurpador de votos. En donde el PNR y los políticos se mantienen divorciados, es difícil construir hasta una escuela dada la rivalidad entre el plan y las autoridades locales”¹², mostrando de ese modo, un panorama no muy diferente al que se ha venido delineando para el caso de los PDET.

Años más tarde, y ya con la expectativa de reflexionar sobre los mejores diseños institucionales para el posconflicto, Eduardo Wills produjo un estudio comparado sobre experiencias de intervención regional del Estado en el que comparó el PNR, la Estrategia Nacional de Consolidación Territorial, la experiencia de apoyo a los Programas de Desarrollo y Paz, el Sistema Nacional de Atención de Desastres y la Misión para la Moralización y la red de Oficinas Anticorrupción (2012). Dentro de sus conclusiones, y para efectos del análisis de los PDET

¹¹ Ver texto de Rocío Londoño “Los Programas de desarrollo territorial: ¿cómo son y cómo van a funcionar?”, publicado en Razón Pública el 3 de julio de 2017, disponible en <https://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/10373-los-programas-de-desarrollo-territorial-qu%C3%A9-son-y-c%C3%B3mo-van-funcionar.html>

¹² “En qué anda el PNR”, Reportaje de Bibiana Mercado para periódico *El Tiempo*. 17 de octubre de 1993. Disponible en <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-243600>

se encuentran, primero, la necesidad de reconocer que la deficiencia institucional colombiana es heterogénea y que, por lo tanto, no es correcto adoptar las mismas combinaciones de intervención en todos los territorios. Segundo, que es importante recordar que la escasez de la legitimidad del Estado en Colombia no es un efecto directo en todos los territorios de la presencia y acción de los grupos armados ilegales, sino de la acción errática y descuidada de las mismas entidades del Estado, cuya inoperancia termina siendo tanto o más problemática para fortalecer el pacto social que cimienta el Estado de derecho.

En tercer lugar, hace un llamado a explorar nuevas formas de gobernanza territorial en el país, mucho más centradas en el protagonismo de la población y las organizaciones y menos en la idea de que la institucionalidad se construye a partir de la acción de la acción del Estado nacional; y, finalmente, que para la construcción de legitimidad es importante fortalecer los canales participativos que ya hagan parte del ordenamiento institucional. Por el lado de las iniciativas que se han centrado en la promoción de la participación ciudadana en Colombia, las evaluaciones de impacto de los Laboratorios de Paz y del Programa Paz y Desarrollo (Citadas en el documento CONPES 3731 de octubre de 2012, sobre la Importancia estratégica del Programa Nuevos Territorios de Paz en Colombia, desarrollado con la cooperación financiera no reembolsable de la Unión Europea) muestran que: **i) cuando la participación ciudadana se materializa en proyectos de desarrollo socioeconómico de naturaleza integral hay impactos positivos en indicadores de seguridad alimentaria, ingresos, capital humano, activos físicos y capital social, y que tales impactos se hacen más robustos con el tiempo; ii) Las modalidades de “finca campesina” apoyadas por los Laboratorios de Paz muestran un promisorio para la promoción de una economía campesina rentable, que puede coexistir con modelos agro empresariales en los mismos espacios territoriales y que para que los impactos se den el programa debe estar acompañado de acceso a la tierra, formación para las familias, acceso al crédito y a la asistencia técnica y apoyo a la comercialización y la asociatividad.**

Finalmente, las evaluaciones han mostrado que los métodos de fortalecimiento organizacional apoyados por los Laboratorios de paz incidieron en el aumento de las organizaciones, asociaciones y redes con capacidad de acción e incidencia y que crearon mecanismos de planeación participativa del desarrollo territorial con capacidad de producir insumos y generar incidencia. Entre ellas están: Los núcleos de pobladores y la propuesta municipal en el Magdalena Medio; los núcleos de planeación zonal y el SIRPAZ en Oriente Antioqueño, la Agenda Montemariana y la Red Montemariana, en Montes de María. Lamentablemente, para el momento en que se escribe este informe, varias de estas iniciativas han perdido su fortaleza en parte por el decrecimiento del apoyo gubernamental.

Como lo ha subrayado el instituto Kroc, el desafío de los PDET es más un esfuerzo de fondo que un sprint de velocidad. Por eso, coincidimos en que la peor determinación que se podría tomar en este momento sería el final súbito del proceso. Al contrario de ello, lo que procede es hacer un examen riguroso de sus limitaciones y avances, para tomar las medidas que hagan posible su aporte significativo al desarrollo regional y, con eso, al cierre definitivo del conflicto en Colombia. Los PDET sintetizan hoy un itinerario que demuestra la poca persistencia de la institucionalidad colombiana y su escaso compromiso con el mejoramiento y la adaptación del funcionamiento del Estado.

Afortunadamente, las lecciones aprendidas están disponibles y el compromiso comunitario de nuevo está de por medio. La mesa está servida.

Lista de abreviaturas

PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
ART	Agencia de Renovación del Territorio
PDRIET	Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial
DRI	Desarrollo Rural Integral
ART	Agencia de Renovación del Territorio
PATR	Planes de Acción para la Renovación del Territorio.
RAE	Red de Aliados Estratégicos
PNR	Plan Nacional de Rehabilitación
MDR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
POSPR	Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
UPRA	Unidad de Planeación Rural y Agropecuaria
POSOSP	Planes de Ordenamiento Social y productivo
PNIS	Programa Nacioal de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

BIBLIOGRAFIA

- Berdegué, J. (2012). *Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina*. Serie Claves para el desarrollo territorial, RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.
- Berghof Foundation. (2012). *Berghof Glosary on Conflict Transformation*. Berlin.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión para la transformación del campo*. Bogotá: Nuevas Ediciones S.A.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2017). *El Sirirí, una metodología para medir la calidad y la eficacia de la participación ciudadana*. Bogotá. Obtenido de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a34216a6ec2a.pdf>
- Gobierno de Colombia y FARC. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá.
- Guarín, S., Tovar, P. G., & Amaya, A. M. (2017). *Participación ciudadana en el posconflicto. Recomendaciones para saldar una deuda histórica en Colombia*. Serie Notas Estratégicas 03, Fundación Ideas para la Paz (FIP), Bogotá.
- Guarín, S., Tovar, P., & Amaya, A. M. (2018). *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio. Balance bajo la metodología de observación y medición “El Sirirí”*. Serie Notas Estratégicas 05, Fundación Ideas para la Paz (FIP), Bogotá.
- Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2018). *Segundo Informe sobre el estado de la implementación del acuerdo de paz de Colombia*. Universidad de Notre Dame y Bogotá.
- Lederach, J. P. (2016). *La imaginación moral. El arte y el alma de construir la paz*. Bogotá: Publicaciones Semana.
- Machado, A. (Agosto de 2016). A dónde vamos con el posacuerdo rural. (C. General, Ed.) *Economía colombiana*(346), 64-70.
- Naciones Unidas. (17 de Junio de 1992). Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz. *Informe del Secretario General, presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad*.
- Schejtman, A., & Berdegué, J. (2004). *Desarrollo Territorial Rural*. Debates y temas rurales, RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.
- Tirado, N. (1990). El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza. *Coyuntura Social*, 121-143.
- Webel, C., & Galtung, J. (Edits.). (2007). *Handbook of peace and conflict studies*. New York: Routledge.
- Wills Herrera, E. (2012). *Estudio comparado de experiencias nacionales e internacionales de intervención del Estado*. FESCOL - IDEA, Bogotá.

EL CUMPLIMIENTO DEL PUNTO AGRARIO DEL ACUERDO DE PAZ: ¿EN QUÉ VAMOS?

DARÍO FAJARDO MONTAÑA
DOCENTE
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Las notas expuestas a continuación describen y comentan algunos de los resultados de la implementación del Acuerdo de paz y exploran respuestas a los vacíos observados. Un punto de referencia son los informes presentados al concluir el primer semestre de 2018 por dos entidades participantes en el seguimiento de la implementación del Acuerdo de Paz: la Oficina del Secretario General de las Naciones Unidas (ONU) y el Instituto Kroc, de la Universidad de Notre Dame (EEUU).

Los informes coinciden en señalar las dificultades que han acompañado a estos procesos y el lento avance de los mismos. Al iniciar su gestión, la segunda de estas instancias propuso realizar su tarea mediante una metodología pormenorizada que identifica cada uno de los pasos requeridos por las metas fijadas y valora los alcances y limitaciones de las normas provistas. En su segundo reporte advierte que “el 21% de las disposiciones se han implementado completamente, un 9% tiene un nivel de avance intermedio y un 31% tiene un avance mínimo”. Propone avanzar en el ofrecimiento de “garantías de seguridad y protección, en particular para líderes sociales y defensores de derechos humanos, comunidades en territorios priorizados y para excombatientes de las FARC; afianzar el proceso de reincorporación política, social y económica de los excombatientes y dar cumplimiento a los ajustes normativos e institucionales pendientes”, al tiempo que estima como indispensable el “apoyo sostenido de la comunidad internacional” (Informe Kroc).

Uno y otro dan cuenta de las circunstancias que han rodeado la ejecución del Acuerdo destacando dentro de ellas la incidencia de los procesos electorales, la iniciación de un nuevo gobierno, el agravamiento de los asesinatos de dirigentes populares, los escándalos de una corrupción cada vez más extendida, el incremento de acciones terroristas, la ampliación de las áreas sembradas con plantas de coca y la producción y tráfico de cocaína. Los procesos electorales han mostrado un notable incremento en la participación de votantes, en especial jóvenes e, indudablemente, la elección del nuevo gobierno incidirá en el cumplimiento de lo pactado.

En cuanto a la nueva administración, si bien los pronunciamientos previos de algunos de sus dirigentes en términos de “hacer trizas los acuerdos” han cedido su perfil a otros más moderados, en los que se expresan propósitos de asumir las tareas acordadas, la composición de los intereses representados en este gobierno no promete mayores márgenes de flexibilidad. Lo expresan algunos de sus pronunciamientos, así como la configuración de un gabinete de neta representación gremial.

Este comportamiento se expresa en la atención del Estado a lo acordado en el Punto Agrario, y refleja el carácter férreo del ordenamiento económico y político vigente; no en vano los voceros del gobierno expresaron repetidas



veces que ese modelo no estaba en discusión. Lo traducen las propias cifras de la estructura de la propiedad agraria, consolidadas a través de decenios de exclusión, violencia y despojo, evidentes en los resultados de distintos ejercicios aplicados desde mediados de la década de 1950. Esta información atestigua tanto la concentración de la propiedad, que ha llegado a uno de los niveles más elevados de América Latina (un coeficiente de Gini para la distribución de la propiedad agraria que ha ascendido de 0.863 en 1997 a 0.902 en 2014), como la utilización inapropiada de los suelos.

Estos hechos son congruentes con las condiciones de exclusión y pobreza de la población, en particular la confinada en los espacios rurales más rezagados, señaladas reiteradamente por otros estudios e investigaciones, los cuales las consideran como “alarmantes”, destacando su carácter excluyente y adverso al desarrollo humano (PIADAL, 2013; PNUD, 2015; DNP, 2015).

Todas estas cifras son consistentes con las registradas en décadas anteriores, como se desprende de la información sobre la distribución de la propiedad rural, incluida en la publicación del III Censo Nacional Agropecuario de 2014, las cuales evidencian la persistencia del carácter dominante de la gran propiedad a lo largo de décadas. De ellas también se desprende cómo la ampliación de la frontera agraria ha sido absorbida durante estos años por la gran propiedad en tanto la superficie controlada por las pequeñas y medianas unidades menores de 10 hectáreas se reduce en términos relativos.

Dicha estructura, formada a través de muchos años, es consustancial a la naturaleza política de los sectores del poder. Esta interpretación no es gratuita y responde a hechos de distintos alcances, algunos de los cuales han quedado registrados en el balance de la implementación, en tanto que otros corresponden a las características mismas del modelo agrario recogidas en varios ejercicios como han sido PIADAL, el INDH, el Censo Nacional Agropecuario y el Informe de la Misión para la Transformación del campo. El primero de estos estudios califica de “alarmantes” a las condiciones alimentaria y nutricionales de la población rural colombiana, en tanto que los demás, junto con señalar el atraso del desarrollo social y económico de la ruralidad del país, coinciden en destacar, junto con la sostenida y creciente concentración de la propiedad rural, el incremento de la subutilización y el deterioro de los suelos y cubiertas boscosas (DANE, 2015).

Estas condiciones, que benefician a un reducido sector de grandes propietarios y se traducen en la visión dominante del mundo agrario, habrían de expresarse en la implementación del Acuerdo, tanto en términos de las normas (leyes y decretos) producidas y su trámite, como en el de las iniciativas derivadas de ellas. Los informes de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI) registraron el curso seguido por las actividades previstas, señalando cómo el gobierno desconoció a esta instancia y fragmentó la implementación de una propuesta integral, introduciendo iniciativas que venían siendo preparadas previamente (innovación tecnológica, vivienda rural, electrificación, educación rural) sin someterlas a discusión con la contraparte, negando el reconocimiento a la participación de las comunidades, desnaturalizando y dilatando la gestión de los instrumentos en torno a los cuales se había logrado avances, como fueron los decretos 902, 893 y 896 de 2017, referidos el primero a los procedimientos para la implementación de la Reforma Rural Integral, en particular a la creación del Fondo de tierras y la formalización masiva de siete millones de hectáreas; el segundo, al establecimiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); y el tercero, al establecimiento del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS). Estos decretos luego fueron sometidos a examen por la Corte Constitucional, la cual finalmente los declaró exequibles. No obstante, resta la formulación de normas para su aplicación, referidas en particular a las normas para las entidades nacionales y locales.

Con respecto al Decreto 902 debe señalarse que, como resultado de la consulta de octubre de 2016, la oposición al Acuerdo introdujo modificaciones que extendieron el acceso a las tierras del Fondo de Tierras a sujetos que no califican como beneficiarios de la reforma agraria. Fueron incorporados poseedores de patrimonios que exceden a los de aquellas personas a las cuales está dirigido el Acuerdo (campesinos sin tierras o con muy pocas tierras) exigiéndoles únicamente el pago de los costos de los procedimientos. Al abrir la concurrencia a estos demandantes con mayores capacidades de gestión, se reduce necesariamente la bolsa de tierras para quienes no disponen de estas ventajas.

La preocupación en torno a estos desarrollos se extiende a lo relacionado con la reincorporación de los excombatientes. El Punto 3 del Acuerdo, “Fin del conflicto”, en su apartado 3.2, plantea un conjunto de procedimientos para viabilizar el acceso de los excombatientes y sus familias “a la vida social, económica y política del país”, para lo cual se identifican las áreas y programas que serán desarrollados con estos propósitos (proyectos productivos sostenibles).

Por la naturaleza del conflicto y por la trayectoria de los ex-integrantes de la insurgencia, estas iniciativas se ubicarían fundamentalmente en el campo de la producción agrícola y pecuaria, como lo indican los registros de iniciativas y proyectos productivos recogidos por la entidad creada como parte del Acuerdo para la organización y administración de estas funciones, ECOMÚN (Economías Sociales del Común). No obstante, en distintas instancias de la administración han aparecido obstáculos que van desde la dilación hasta las argumentaciones que impiden la puesta en marcha del Acuerdo. Los más recientes tienen que ver con la negativa a proporcionar el acceso a la tierra para los ex-combatientes, alegando argumentos como que solo podrán asignarse las superficies que correspondan al proyecto productivo: y si son abejas o conejos, ¿solamente podrán ser unos cuantos metros? Cabe la pregunta: ¿cuántos millones de hectáreas tiene hoy la ganadería extensiva, según lo registrado por el Censo Agropecuario? Por décadas los dueños del poder se han empeñado en no entregar la tierra a quienes la trabajan, pero no la poseen, negándose a cumplir las leyes y, más aún, el propio mandato constitucional.

El “modelo” se alimenta precisamente de impedir que los pequeños productores tengan tierras, de que sean capaces de generar abastecimiento alimentario para el país y más aún, de arrebatar las tierras a quienes han hecho de ellas razón de su existencia, con las que en buena parte sustentan al país. El “Pacto de Chicoral”, suscrito en 1972 por el gobierno, empresarios agrícolas, la jerarquía eclesiástica y dirigentes de los partidos liberal y conservador, impuso el cierre a la reforma agraria, la negación a distribuir la tierra a los campesinos para su uso eficiente y, en lugar de ella, promover las colonizaciones de tierras remotas. La promesa de que el Estado llegaría

para acompañar a los colonos no habría de cumplirse y quienes llegaron fueron los agentes de la economía internacional del narcotráfico. De esa decisión de las élites nacería uno de los más trágicos capítulos de nuestra historia, que condujo a la destrucción de buena parte de nuestras economías y de nuestros tejidos sociales: la guerra del narcotráfico.

Para superar los resultados de esa decisión nació el Punto Agrario del Acuerdo de paz, inextricablemente ligado a la necesidad de la Reforma Agraria Integral. Porque es ella, como lo advierten los campesinos, la que va a permitir salir de ese profundo abismo. En efecto, la aplicación de la política de colonizaciones en los bordes de la frontera agraria, con un limitado apoyo en titulación de las tierras y la oferta incumplida de dotaciones de infraestructura para la producción y el acceso a los mercados atrajo a grupos de narcotraficantes, cuyas actividades serían beneficiadas por los bajos costos de las tierras, la disponibilidad de la mano de obra barata de los colonos y la limitada presencia del Estado, todo lo cual le proporcionaría competitividad a la producción de los psicotrópicos. Los ingresos del narcotráfico, a la vez que desestimularon otras actividades productivas y propiciaron extensas compras de tierras como vía para la legalización de activos, estimularon y profundizaron los conflictos armados.

De acuerdo con el Banco Mundial¹, a comienzos del decenio de 1990 la producción agropecuaria del país todavía representaba el 16.7% del PIB total. En el transcurso de esa década en la cual se inició la apertura comercial, la reducción arancelaria se tradujo en una disminución drástica de las áreas sembradas con cultivos de ciclo corto (transitorios), la cual se redujo de 2.5 a 1.4 millones de hectáreas. A pesar de la puesta en marcha de algunas medidas arancelarias, establecidas para aminorar el impacto de la política aperturista, la tendencia central debilitó el sector ya golpeado por los impactos de la guerra, la cual generó la expulsión de más de siete millones de pequeños y aún medianos productores agrícolas, en un proceso que llega hasta el presente.

Posteriormente, a partir de 2005, el gobierno de los Estados Unidos inició una negociación con su contraparte colombiana en torno a un tratado de Libre Comercio (TLC). Las condiciones establecidas fueron fundamentalmente asimétricas desconociendo el gobierno norteamericano la situación del campo colombiano así como el papel jugado por Colombia en los escenarios de la “guerra contra el terrorismo” y en la política antidrogas².

El Ministerio de Agricultura (2006) advirtió los alcances que tendría el TLC con los Estados Unidos dadas las asimetrías subyacentes en el mismo: para Colombia, se trataba de una negociación con una economía cien veces más grande en términos del PIB de 2001, de su población, ingreso per cápita y extensión territorial, con un PIB agropecuario 15 veces mayor en tanto se trataba del mayor productor mundial de bienes alimentarios (Garay, 2010, p. 29). A pesar de estas advertencias el gobierno inició su negociación a principios de 2005 a sabiendas de que la reducción de los aranceles generaría inicialmente una disminución en los precios internos para los productores y un ya conocido desestímulo a las siembras.

En efecto, según la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) entre 2010 y 2015 las exportaciones agrícolas hacia los Estados Unidos crecieron de 5.7 a 6.8 millones de dólares y de 3.9 a 4.5 millones de toneladas en tanto que las importaciones pasaron de 4.1 a 5.7 millones de dólares y de 5.7 a 11.4 millones de toneladas. El incremento neto y sostenido de las importaciones ocurrió de manera paralela con la disminución de las áreas sembradas y el aumento en los precios de los alimentos para los consumidores: según el Censo Agropecuario de 2014, la participación del área sembrada con cultivos transitorios descendió de 56.3% en 1960 al 47.4% en 1970 y al 16% en 2014. En cuanto al comportamiento de los precios, el Departamento Nacional de Estadística (DANE) señala que, en 2015, la inflación, calificada como la más alta de los últimos siete años, había alcanzado un 6.77%. Los alimentos, que habían tenido una participación de un 28.1%, en este período lo hicieron en un 49%³.

1 Diario El Espectador, Bogotá, Septiembre 14, 201

2 Ibídem, p. 32, 33

3 Según el DANE, “La inflación más alta de los últimos 7 años”, revista Dinero, mayo de 2016.



De esta experiencia deriva la validez de la propuesta de una Reforma Rural Integral como condición de base para la superación del problema de los cultivos de uso ilícito, de las guerras entre mafias, la constante pérdida de soberanía por cuenta de carteles internacionales de la droga, su incorporación en el Acuerdo de Paz y su articulación con el Punto Agrario. Hoy los voceros oficiales señalan a las familias campesinas productoras de hoja de coca por el incumplimiento de lo pactado: esperan que desaparezcan estos cultivos, pero sin que el Estado haya cumplido con las condiciones que permitirían su eliminación. Más aún: amenazan con la erradicación forzosa mediante fumigaciones, con lo cual solo se logra subir los precios internacionales de la cocaína, heroína y demás. Por otra parte, ya sabemos qué ha ocurrido con este procedimiento: miles de hectáreas de bosques y cultivos de pancoger arrasados, pero manteniendo las superficies que sostienen precios rentables para la cocaína, soporte real y fundamental de la economía colombiana, sin la cual no se sostendrían ni el sector financiero ni las inversiones que permiten legalizar las lujosas e inutilizadas construcciones de las “capitales de la innovación”.

Lo anterior explica por qué el incumplimiento de lo pactado en el Punto Agrario. El Informe citado de las Naciones Unidas señala que, si bien las comunidades son capaces de liderar las iniciativas de sustitución, es imprescindible la acción coordinada de las instituciones. En efecto, en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, establecido en mayo de 2017, 77.600 familias habían firmado acuerdos voluntarios de sustitución comprometiéndose a eliminar cerca de 45.000 hectáreas de coca. En el momento en el que se elaboró el Informe se habían eliminado unas 15.000 hectáreas, según lo verificado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Para el 12 de julio las organizaciones campesinas habían suscrito 29 acuerdos técnicos en beneficio de más de 29.000 familias. No obstante, el mismo Informe señala cómo, a pesar de estos avances, continuaban extendiéndose los cultivos de coca.

Una y otra vez se insiste en que se necesita el concurso de las instituciones; aún antes de llegar al Acuerdo era claro que las presencia de estos cultivos y su proliferación han estado asociadas con la ausencia de una reforma agraria, aun con los alcances limitados que tuvo la ley 135 de 1961. Estas condiciones quedaron reflejadas en el punto 4 del Acuerdo, directamente relacionado directamente con el punto 1 en cuanto al compromiso por parte del Estado de hacer efectiva la Reforma Rural Integral en cada uno de sus contenidos referidos al acceso a tierras de los campesinos sin ellas o con muy bajas dotaciones, provisión de infraestructuras, asistencia técnica y demás servicios del Estado. Tal como ha estado previsto en las leyes de reforma agraria 135 de 1961 y 160 de 1994.

Pero mientras el gobierno firmaba en La Habana el Acuerdo de Paz, impulsaba en el Congreso una nueva versión del “Estatuto de desarrollo rural”, marco para el establecimiento de las “Zonas de Desarrollo Rural Empresarial-ZIDRES”. A través de ellas impulsaría grandes proyectos de inversión en las tierras baldías de la nación, que en el Acuerdo había prometido entregar a los campesinos sin tierras. Firmaba el apoyo a las zonas de reserva campesina, a las tierras comunitarias de campesinos indígenas y negros al tiempo que impulsaba la ley que se apoderaría de esas mismas tierras. El viejo problema que sepultó en la guerra a las aspiraciones campesinas para darle paso a los grandes proyectos agroindustriales cuya producción resultaría “no competitiva” en los mercados internacionales y requerida de subsidios: sus altos costos de producción, derivados de los elevados precios de una tierra monopolizada, la harían inviable en los mercados internacionales.

De esta manera vuelve a editarse un viejo problema en torno a la tierra, que ya es hora de superar: el que representa la confrontación de dos proyectos de país: uno excluyente, el de las grandes concesiones, hoy ZIDRES, enfrentado a una propuesta incluyente, en la cual caben desde las formas asociativas como son los resguardos indígenas, las zonas de reserva campesina, los consejos comunitarios y otras formas similares, hasta la mediana propiedad y aún una gran empresa respetuosa, capaz de coexistir con esas otras formas de organización para la vida y la producción. El modelo de desarrollo que no se quiere negociar se apoya en cerrar la puerta a una distribución equilibrada de la tierra que permita su aprovechamiento adecuado. Necesita campesinos desarraigados y sin tierra que trabajen por salarios de miseria. Entregarles tierra, a ellos y a los ex-combatientes es abrirle camino a una economía equilibrada y democrática, a la construcción de una economía capaz de generar el abastecimiento que somos capaces de generar; es cerrar el paso a los cultivos de uso ilícito y demás desastres de la guerra.

La propia experiencia es la que enseña. Hace poco más de 20 años la ley 160 de 1994 estaba engavetada; se necesitaron las combativas marchas campesinas del Caquetá, Meta, Putumayo y el Guaviare para sacarlas de ese estado y lograr que dieran sus primeros frutos; y entonces, como ahora, el reclamo venía de los campesinos que querían una reforma agraria de verdad para dejar atrás las pesadillas del narcotráfico y la guerra. Las normas que se desprenden del Acuerdo solamente podrán ser realidad en la medida en que sean las movilizaciones populares las que obliguen a su cumplimiento.

BIBLIOGRAFIA

- DNP (2015). *Informe de la Misión para la transformación del campo*, Bogotá.
- Garay, Luis Jorge et al. (2010), *Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia*. ILSA. Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2006). *La Agricultura colombiana frente al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural/Bolsa Nacional Agropecuaria. Bogotá.
- PIADAL (2013). *Agricultura y desarrollo en América Latina: gobernanza y políticas públicas*. Teseo. Buenos Aires.
- PNUD (2015). *Colombia Rural: razones para la esperanza*. Colombia. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Bogotá.

EL SECTOR EXTRACTIVO EN EL GOBIERNO SANTOS: UN BALANCE DESDE LA GOBERNANZA¹

JULIANA PEÑA NIÑO

COORDINADORA EJE INCLUSIÓN SOCIAL

CAPÍTULO REGIÓN CENTRAL

FORO NACIONAL POR COLOMBIA

En este artículo se realiza un balance sobre la gestión del sector extractivo en los dos períodos de gobierno del ex presidente Juan Manuel Santos, durante los cuales este sector adquirió gran relevancia en el país tanto a raíz del auge de los precios internacionales de los *commodities* y del aumento de su demanda a nivel mundial, como a partir del fin de ese super-ciclo. Así, se adoptó un modelo extractivista-rentista como eje fundamental del crecimiento económico, el cual estuvo acompañado de reformas institucionales orientadas a crear condiciones favorables para el desarrollo de la apuesta extractiva, lo que se tradujo en una gran concentración de las decisiones en el nivel central; la ausencia de participación ciudadana; el debilitamiento de la autonomía territorial (desconocimiento de las entidades territoriales como parte del Estado, como propietarias del subsuelo y como autoridad para ordenar su suelo); y el diseño de un sector ambiental subyugado a los intereses rentistas y cortoplacistas de los gobiernos de turno.

Este periodo puso de presente concepciones antagónicas de desarrollo y llevó al desconocimiento de las (cosmo) visiones de las comunidades, especialmente de los grupos étnicos, por el interés gubernamental y empresarial de ampliar la frontera extractiva. Sobrevinieron conflictos de diversa índole (sociales, territoriales, laborales) alimentados por la vulneración de principios constitucionales, de derechos individuales y colectivos, por la transformación del uso del territorio y por la creciente conciencia ciudadana sobre los efectos ambientales y sociales de la actividad extractiva.

En ese escenario surgió, en el plano discursivo y de la acción, una dicotomía casi irreconciliable entre el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables y la protección del territorio, entendido este último no sólo como el espacio físico-geográfico, sino como el lugar donde se tejen las relaciones sociales y políticas, de producción, los medios de vida, las prácticas culturales y ancestrales, todas ellas en interrelación con la naturaleza.

A continuación, se presenta una reflexión sobre algunas de las estrategias y acciones gubernamentales desarrolladas en el sector extractivo durante el periodo 2010-2018, a partir del enfoque conceptual de la gobernanza y de sus principales componentes.

¹ Este artículo está basado en el *Capítulo 1. Gobernanza y democratización del sector extractivo en el gobierno de Santos: un balance*, del Informe del Sector Extractivo 2017, Observatorio de las Industrias Extractivas, de Foro Nacional por Colombia. El informe fue elaborado por Mario Martínez, Juliana Peña y Luis Felipe Jiménez, bajo la coordinación académica y editorial de Fabio E. Velásquez C.



La noción de gobernanza

La gobernanza hace referencia al sistema de toma de decisiones para orientar las apuestas del país o de un territorio (decisiones públicas, normas, arreglos institucionales), en el que deben estar involucrados los diversos actores (sociales, políticos, públicos, privados, academia, etc.) que no siempre coinciden en sus intereses y finalidades y se mueven en un contexto de reglas cambiantes. En las páginas que siguen se examina la desigualdad de esos actores para influir en el sistema de toma de decisiones sobre el sector extractivo, así como en la efectividad del mismo para gestionar la conflictividad derivada de ellas. El concepto, además, hace referencia a la expansión de mecanismos no jerárquicos (descentralizados y auto-organizados) de coordinación, regulación y toma de decisiones para la solución de problemas sociales que describe o muestra la coexistencia de una pluralidad compleja de modos de gobernanza (Hernández, 2018; 15).

Este análisis se abordará desde tres dimensiones: multisectorial, es decir, la articulación institucional entre agencias estatales que deben sincronizarse para caminar hacia las mismas metas (ambiental, social, defensa, interior); multivel, en el sentido de la necesaria interrelación de los distintos órganos y niveles del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial; nacional, regional y local); y multiactor, pues se parte del reconocimiento y la inclusión de los distintos actores relacionados con el desarrollo del sector extractivo (poblaciones, empresas, políticos, gobiernos).

Lograr procesos de gobernanza plantea retos importantes en el equilibrio de las relaciones de poder y en los espacios de negociación para la toma de decisiones. Las asimetrías son uno de los obstáculos más recurrentes para la gobernanza del sector, pues el acceso a los recursos, a las rentas y al poder continúan siendo muy desiguales a nivel local y nacional; y, además, están produciendo un grado de conflictividad que está llevando a una crisis de gobernabilidad, sobre todo, en la actividad minera del país.

Este enfoque plantea de entrada una noción que supera en cierta forma los planteamientos teóricos del pasado sobre el significado y el alcance de la democracia, en los que se configuraba un escenario de disputa y confrontación entre la sociedad civil y el Estado –vistos ambos como entidades homogéneas. En esta nueva perspectiva de análisis la interpretación de los pasos dados –o los que no se dieron- desde la perspectiva de la gobernanza de los recursos naturales no renovables parte de reconocer que tanto la sociedad civil como el Estado son heterogéneos (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Significa ello que los actores sociales orientan su acción mediante una gama

diversa de proyectos políticos, es decir, de maneras de ver cómo debe ser la vida en sociedad. De igual forma, el Estado, principal interlocutor de la sociedad civil, opera a la luz de dichos proyectos, tanto en su estructura vertical (niveles central, departamental y municipal) como horizontal (sistema de pesos y contrapesos). Esta heterogeneidad es un elemento clave para entender los conflictos y tensiones que ha experimentado el sector extractivo en el país, desde el punto de vista de las decisiones tomadas y sus repercusiones en los territorios y las poblaciones.

En ese sentido, es fundamental considerar que el comportamiento de los actores -gobierno nacional, gobiernos sub-nacionales, sector privado, sociedad civil, grupos étnicos, actores políticos- es fuertemente influenciado por las fluctuaciones externas y sus repercusiones en el seno del país. Esto obliga a ampliar la comprensión de los motivos de actuación de los actores, la correlación de fuerzas y las implicaciones de sus acciones en distintos ámbitos (económico, social, político, ambiental, cultural) en las diferentes coyunturas: la de auge del sector, la de caída precios y, recientemente, la de recuperación de estos últimos.

Gobernanza centralizada y jerárquica: la concentración de la toma de decisiones en el Gobierno Nacional

La coyuntura internacional de auge de los precios del petróleo y los minerales implicó internamente tomar una serie de decisiones gubernamentales para aprovechar el potencial geológico existente en el país –ya lo venía haciendo Ecopetrol en el campo de los hidrocarburos- para sacar el mayor beneficio de lo que hacía parte de un ciclo que tendría su pico y más temprano que tarde entraría en declive; el interés del gobierno por la promoción e impulso acelerado del sector se centró básicamente en la ganancia fiscal de corto plazo para la financiación de la inversión pública.

Basado en el artículo 332 de la Constitución, el principal argumento del gobierno para la toma de esas decisiones fue que los RNNR y el subsuelo son propiedad del Estado, asimilando este último al Estado central y, más precisamente, a gobierno central. Así, se tomó la licencia de adoptar las decisiones sobre estos asuntos como de su exclusiva competencia, estableciendo un sistema jerárquico, que desconoce otros principios constitucionales como son los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y de autonomía territorial. Muy de la mano con el sector privado, el gobierno nacional, en cabeza del ente rector minero-energético, a espaldas de otros ministerios, las entidades territoriales y la ciudadanía, creó una serie de condiciones económicas, fiscales, jurídicas e institucionales para atraer la inversión privada que pondría a mover el andamiaje del sector, logrando aumentar la producción, las exportaciones y la IDE en la economía nacional.

Incluso, en la fase posterior y más reciente de baja de precios, ha mantenido esa estrategia, en lo que se ha denominado la “carrera hacia el fondo”: ha desplegado medidas, fuertemente presionados por los gremios del sector, orientadas a generar un ambiente más propicio para sostener la inversión privada y llenar el vacío de rentas mediante reformas tributarias que buscan reducir el déficit fiscal del Estado.

De algún modo logró su cometido. Según las cifras preliminares de la UPME (2016), entre el 2012 y 2015 la minería y los hidrocarburos aportaron el 7,3% del PIB; en el 2012 fue del 7,6% y en el 2015, el 7,0%. Además, los sectores petróleo y minas representaron el 42,8% de la IED para el periodo 2012-2015. En 2012, llegó a ser el 52,8% y en 2015 bajó al 29,7%. En ese último año, la caída en la recepción de flujos en el sector minero fue de del 66,28% y del 35,27% en el sector de petróleo, siendo la inversión más baja de los últimos doce años².

² La drástica disminución de la IED para el sector minero-energético estuvo asociada con la baja de los precios internacionales, con la desaceleración de grandes economías como la de China, y con la alta conflictividad que se produjo a raíz de la materialización de las decisiones adoptadas por el gobierno central sin contar con la participación de los demás actores afectados ni considerar las restricciones ambientales, amén de un sinnúmero de Sentencias de las altas Cortes que comenzaron a poner el freno a la estrategia gubernamental exigiendo el

La participación porcentual de las exportaciones minero energéticas para el periodo 2010-2015 fue de 68,44%, siendo el año 2015 el de menor participación, con el 57,85% (cálculo preliminar) y el 2012 más alto, con el 73,31%, año en el que se registró el pico del súper ciclo.

La adecuación de condiciones ha pasado sobre todo por ajustes al marco normativo a través de decretos y resoluciones expedidos por órganos ministeriales, evitando el paso por la rama legislativa y negando la posibilidad de una discusión más amplia y una retroalimentación a las decisiones sectoriales. El Ministerio de Minas optó por este camino después de que la Corte Constitucional declarara naexequible la reforma del Código de Minas, Ley 1382 de 2010, y diera un plazo al gobierno para la presentación de un nuevo proyecto, dictamen que el gobierno finalmente no cumplió y, más bien, decidió resolver los principales cuellos de botella del sector a través de decretos, de los cuales la mayoría de ellos ya fueron suspendidos o derogados por las altas Cortes por violar principios constitucionales y derechos individuales y colectivos (Peña y otros, 2017). Por su parte, el Ministerio de Ambiente, presionado por el gobierno nacional y por el sector privado, bajo el argumento de evitar demoras en los procesos que frenan el desarrollo de los sectores petrolero y minero, ha venido realizando modificaciones para flexibilizar los requisitos ambientales y reducir tiempos de los trámites para los proyectos.

Como parte de esta estrategia, pero en la coyuntura de bajos precios, el gobierno Santos concibió el uso de la fractura hidráulica en yacimientos no convencionales –y que ha retomado la actual Ministra de Minas del Presidente Duque–; la ANH ha dispuesto zonas para este propósito (en 2012, ofreció en 13 de los 32 departamentos) pues manifestó públicamente la necesidad de implementar esta técnica en razón del agotamiento de las reservas de petróleo, estimadas para unos seis años en 2015. Así, los ministerios de Minas y Ambiente expedieron las resoluciones para reglamentar el *fracking* y posteriormente se realizó la Ronda 2014, en la que ofrecieron 95 bloques para explotación, de los cuales se otorgaron 26.

Adicionalmente, se observan tres casos concretos en los que la participación de los gobiernos sub-nacionales y de la ciudadanía en las decisiones finales brilló por su ausencia:

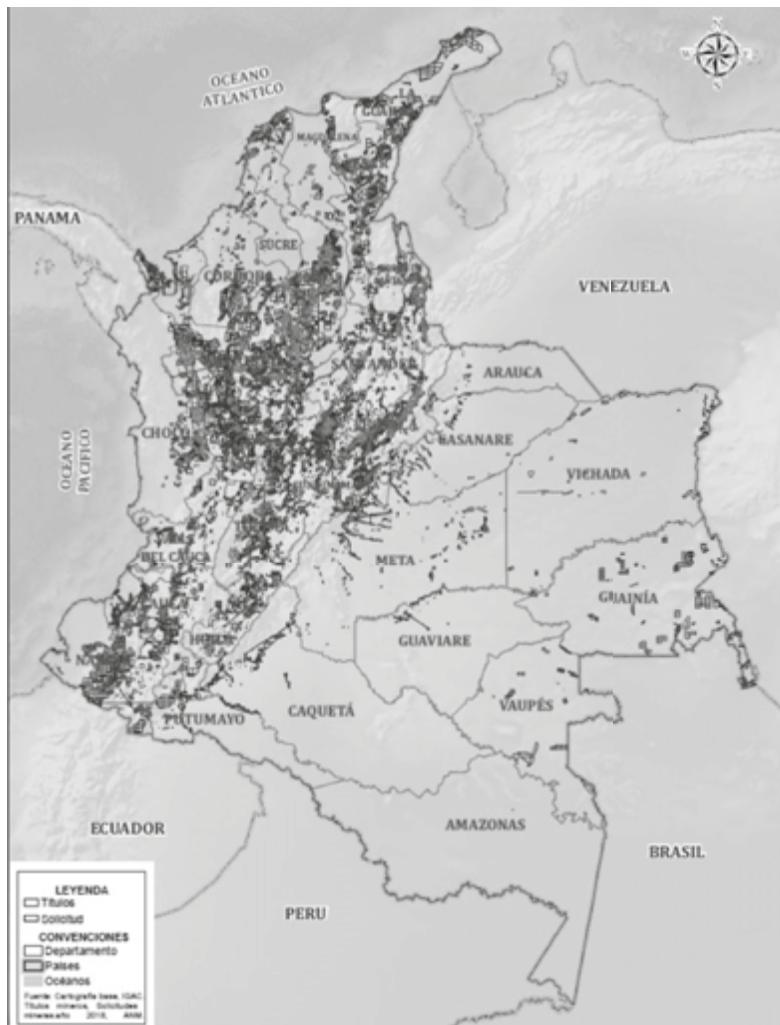
- *La transformación del mapa minero: otorgamiento de títulos sin el consentimiento de los territorios*

La centralización de las decisiones se evidencia en el procedimiento del otorgamiento de títulos mineros establecido en el Código de Minas (Ley 685 de 2001). A pesar de que este incluye tres formas de concederlos (procedimiento ordinario, áreas estratégicas y formalización minera) el único que ha prevalecido en la práctica es el de “primero en el tiempo, primero en el derecho” (artículo 16). La norma no obligaba a la autoridad minera a realizar una articulación vertical –con las entidades territoriales– para realizar un proceso concertado sobre esta función, omitiendo la competencia que tenía la entidad territorial sobre el uso del suelo.

A pesar de que las entidades territoriales deben formular sus planes de ordenamiento territorial, el artículo 37 del Código de Minas –que fue declarado inexistente por la Sentencia C-273 de 2016– establecía que ninguna autoridad local o regional podía definir zonas que quedaran transitoria o permanentemente excluidas de la explotación de recursos naturales, lo cual acentuó el monopolio de las decisiones en el gobierno central. Esto se tradujo en un incremento acelerado en los títulos otorgados, que pasaron de 2.711 en 2004 a 9.602 en 2015; incluso hubo adjudicación de títulos en zonas de páramo, áreas protegidas y en territorios colectivos, violando sus derechos a la consulta previa y de prelación.

De otro lado, la declaración de las *Áreas Estratégicas Mineras* en 2012, que cubrían más de 20 millones de hectáreas (20,3% del territorio nacional), fue realizada sin consultar a los habitantes de los territorios comprometidos, ni considerar los territorios colectivos, ni sustentar la delimitación en estudios sociales y cumplimiento de los mandatos constitucionales y la garantía de los derechos de la ciudadanía.

Mapa 1. Solicitudes y títulos mineros (2017)



Fuente: WWF

ambientales –se basó principalmente en estudios geológicos. Así, la selección de estas áreas fue declarada **inexequible por la violación al derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas** (Sentencia T-766 de 2015).

Esta situación produjo el incremento de la conflictividad social y la desconfianza en el gobierno nacional, y activó repertorios de actuación como las consultas populares y las movilizaciones sociales para manifestar descontento, así como el uso del litigio estratégico para exigir la garantía de los derechos que estaban siendo vulnerados.

- *La toma de decisiones en el desarrollo de un proyecto minero*

El sistema de toma de decisiones a lo largo de la cadena de valor de los proyectos mineros está estructurado con el mismo patrón: concentrando las más importantes decisiones en el nivel central, dando un carácter residual a los territorios y la ciudadanía. En efecto, el Ministerio de Minas y sus entidades adscritas y vinculadas son los encargados de formular, adoptar y coordinar las políticas, planes y programas para el sector, mientras el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) define las políticas de ordenamiento ambiental, de uso

del territorio, de protección de áreas estratégicas e implementa los instrumentos de planificación ambiental. El Ministerio del Interior tiene a su cargo la consulta previa; el de Hacienda y Crédito Público incorpora las rentas originadas en el sector y establece los mecanismos para su distribución, y el de Defensa desarrolla las acciones en contra de la minería ilegal y criminal.

En el ejercicio de estas funciones, de gran peso por su carácter estratégico y determinante, las entidades territoriales están ausentes y se las asume como simples implementadoras de las decisiones que ha tomado el nivel central, por lo que deben acatar las directrices enviadas por los distintos sectores del gobierno central y, además, lidiar con las consecuencias de las mismas en sus jurisdicciones. En el desarrollo de un proyecto minero, los alcaldes tienen asignadas en su mayoría competencias relacionadas con la vigilancia y el control. Estas funciones son las más complejas y conflictivas, sobre todo para el caso de la minería ilegal, puesto que tienen muy pocos recursos económicos y humanos para llevarlas a cabo, y en algunos casos tienen relación directa con los actores de la minería en el territorio cuando son elegidos por los grupos de mineros con los que hacen alianzas para evitar controles y sanciones, o cuando los mandatarios tienen un título minero o una relación directa con la actividad. Además, la vigilancia y la sanción pueden generarles altos costos políticos y de gobernabilidad para sus administraciones por lo que en muchos casos optan por ignorar o minimizar su rol en esta materia.

Del lado ambiental, las Corporaciones Autónomas Regionales tienen un rol más notorio; estas entidades deben expedir licencias ambientales, hacer seguimiento al cumplimiento de los Planes de Manejo Ambiental, realizar el cobro de tasas por utilización de agua, por vertimientos y otras acciones de monitoreo. Sin embargo, tienen una serie de dificultades en términos institucionales (recurso humano, técnico y económico) y de vigilancia y control interno pues adolecen de sistemas de control disciplinario y fiscal eficientes³. La Contraloría General de la República realizó una auditoría a las CAR y concluyó que un gran porcentaje de ellas no cumple con sus funciones de control ambiental. Encontró, por ejemplo, que hay debilidades en los procesos de liquidación, facturación y cobro por concepto de las licencias ambientales, e identificó fallas en el cobro de multas por incumplimientos en el seguimiento a los permisos de aguas y vertimientos (El Tiempo.com, 26 mayo 2017).

Este sistema jerárquico y cerrado, sumado a las evidentes dificultades que han mostrado las entidades territoriales para cumplir sus funciones, ha traído consigo una fuerte tensión en el sector, situación que se refleja en serios retrocesos en términos de su gobernanza. La incapacidad del gobierno nacional de abrir sus instituciones a un sistema de decisiones más equilibrado y al diálogo con las colectividades territoriales⁴ le ha obligado a optar por una estrategia reactiva a las expresiones de estas últimas, con medidas desacertadas como es el desconocimiento de las movilizaciones y protestas y la deslegitimación del uso de mecanismos de participación ciudadana como la consulta popular, o acciones paliativas de último momento del periodo de gobierno, como el diseño de una estrategia de política de relacionamiento con la comunidad desde el Ministerio de Minas, que de todas formas sólo incorpora un diálogo para cuando las grandes decisiones de si se otorga o no un contrato de concesión ya se ha dado por parte de los organismos nacionales.

- *La renta extractiva: apropiación y distribución de las regalías*

La centralización de las decisiones opera también en el manejo de la renta proveniente del sector (impuestos, regalías, canon superficiario y otras contribuciones): su reglamentación es potestad del nivel nacional (ejecutivo

³ El País.com (19 diciembre 2010). "Las Corporaciones Autónomas Regionales están inundadas por la politiquería". Disponible en: <http://www.elpais.com.co/valle/las-corporaciones-autonomas-regionales-estan-inundadas-por-la-politiqueria-1.html>

⁴ Según Fabio Velásquez, las "colectividades territoriales" son las comunidades económicas, sociales, culturales y políticas ligadas a un territorio específico, de escala sub-nacional. Incluyen, por tanto, la diversidad de actores sociales y económicos, así como las autoridades públicas constituidas legítimamente como gobierno en dicho territorio. (Velásquez, 2018).

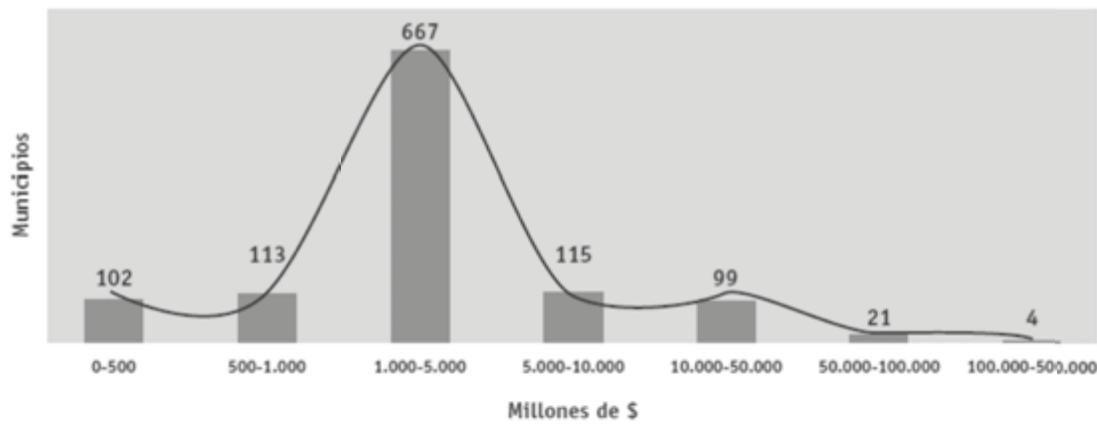
y legislativo), así como su distribución a las entidades nacionales y territoriales, mientras que las decisiones sobre su y uso están en cabeza de las entidades municipales y departamentales.

En 2011, luego de fuertes debates relacionados con el mal manejo de los recursos de las regalías –corrupción en las regiones- y su baja contribución para disminuir desigualdades sociales e interregionales, el Congreso de la República cambió el esquema de distribución (Acto Legislativo 05) y creó el Sistema General de Regalías, que contempló la redistribución de dichos recursos en todos los municipios y departamentos del país, garantizando su control centralizado, en contravía del modelo de descentralización consignado en la Carta Magna⁵. A partir de ese momento, la mayoría de los recursos fueron asignados a cuatro Fondos concursables⁶. El nuevo sistema mantiene las regalías directas, pero disminuyó significativamente su porcentaje de asignación.

La reforma terminó siendo re-centralizadora, tal y como lo afirma Trujillo (2017): “El control en la asignación de recursos se concentró en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Plan de Desarrollo 2014–2018 reforzó esa línea. Si bien el presidente Santos respondió a los gobernadores diciendo que “los recursos son de las regiones”, la nación los maneja y los utiliza para decisiones que niega a las entidades territoriales como, por ejemplo, la de incrementar su burocracia”.

Desde el punto de vista de los resultados, en estos seis años de implementación del SGR se ha evidenciado que la intención de repartir mejor la “mermelada en la tostada” produjo mayor dispersión y fragmentación de los recursos, situación contraria a una apuesta por el desarrollo de proyectos de impacto. Es decir, el nuevo sistema no logró subsanar las debilidades del anterior en lo que tiene que ver con la “cultura de la proyectitis”. Los cálculos de la Contraloría General de la República (2017) lo muestran con claridad: entre 2012 y 2016, un poco más de cien municipios recibieron menos de \$100 millones de pesos en promedio anual. Hoy en día existen más de cien sectores distintos de inversión, y entre 2012 y 2017 se han aprobado más de 12 mil proyectos por un valor total de \$30,5 billones, es decir un promedio por proyecto de \$2,5 millones. Cerca del 65% del total de proyectos fueron aprobados por OCAD municipales (gráfico 1).

Gráfico 1. Distribución de las regalías entre los municipios (2012-2016)



Fuente: Contraloría General (2017, p. 19)

⁵ Despues de 1991 se expedieron reformas constitucionales, normas legales y fallos jurisprudenciales orientados a restringir la autonomía territorial y a ejercer mayores controles sobre el gasto local/regional. Las reformas a los sistemas de participaciones y de regalías que modificaron los artículos 356, 357 y 360, transformaron la esencia misma de la voluntad constituyente al disminuir los recursos territoriales. Ver Trujillo y Pérez (2015).

⁶ La reforma liquidó el Fondo Nacional de Regalías y creó cuatro nuevos: Ahorro y Estabilización, Compensación, Desarrollo Regional y Ciencia y Tecnología e Innovación



De otro lado, los departamentos sí han recibido montos importantes. Las gobernaciones tienen bajo su control los recursos de tres Fondos, además de las asignaciones directas. Así, los grandes productores como Meta, Casanare, Cesar y la Guajira recibieron entre 2012 y 2016 entre 1 billón y 2,5 billones de pesos; otros con menores volúmenes de producción como Antioquia, Bolívar, Córdoba y Nariño recibieron entre 750 mil millones y 1 billón de pesos. Aquí se puede apreciar la diferencia entre los municipios y los departamentos, y el margen de maniobra que tiene cada uno: los primeros, a diferencia de los segundos no logran estructurar proyectos de envergadura.

Así, los departamentos fueron finalmente los grandes ganadores de la reforma, ya que a través de los tres Fondos recibieron entre 2012 y 2016 el 75% del total de los recursos de inversión; sin embargo, los proyectos estratégicos de alcance regional, que deberían ser concebidos por varios departamentos, han sido los más criticados por su ausencia y baja ejecución (34% de la inversión total aprobada)⁷. Hay un alto grado de dependencia en la voluntad política de los gobernadores para la formulación y aprobación de proyectos interdepartamentales.

Entonces las entidades territoriales sí han jugado un rol en este esquema. Han ejercido un papel visible en las decisiones sobre el uso de las regalías y, a pesar de las quejas sobre los innumerables trámites que deben realizar y los tiempos para acceder a los recursos a través de la formulación de proyectos a los OCAD, se puede decir que han ganado la línea directa para la ejecución. De la evaluación hecha por la Contraloría se plantea que el SGR deja las decisiones estratégicas sobre el uso de los recursos en cabeza de las entidades territoriales y el Gobierno Nacional redujo su papel a una función técnica en estas discusiones. Por lo tanto, el diseño institucional del SGR otorga autonomía a las entidades territoriales para decidir las inversiones y hasta el momento no existen mecanismos de rendición de cuentas para verificar que los recursos ejecutados hayan servido para los propósitos concebidos. En suma, la intención de descentralizar termina produciendo mayor concentración del poder en los departamentos, situación que se refuerza al no existir una jerarquización del gasto, lo que deja el camino despejado para que los gobernadores definan los proyectos a dedo. Las brechas interregionales profundizan esta tendencia al ser las entidades con mayores capacidades las que terminan acaparando las regalías.

⁷ Según la Contraloría (2017) no hay proyectos regionales por dos razones fundamentales: la primera es que los recursos fueron entregados a los departamentos, la mayoría de los cuales, frente a su débil capacidad fiscal, encontraron en los recursos de regalías la fuente para financiar obras en sus respectivos territorios. La segunda, es que el SGR no tiene una clara visión de lo regional; la ley 1530 de 2012 definió proyecto regional como aquel que beneficia un número significativo de municipios, que pueden ser dos o más.

Las relaciones de poder desiguales en el sistema de decisiones

Uno de los aspectos fundamentales para considerar en un esquema de gobernanza es el de las relaciones desiguales de poder entre los distintos actores, que se derivan de una interacción esencialmente sociopolítica, en un espacio de negociación, y que se organizan según las afinidades –proyectos políticos. En dicho espacio entran en juego elementos como la confianza, la reputación, la reciprocidad y la mutua interdependencia (Hernández, 2018).

Se configuran así asimetrías, ya que cada grupo, sean funcionarios, empresarios, o subgrupos de las colectividades territoriales, tiene muy variados recursos (económicos, técnicos, humanos) y distintos niveles de acceso y uso de la información. La configuración de esos recursos determina quiénes logran entrar a ese espacio de negociación y quiénes quedan marginados. La distribución desigual del poder genera exclusión, captura y hasta clientelismo, y esto termina minando la legitimidad y la gobernabilidad del sistema de gobernanza respecto a las decisiones adoptadas.

Las relaciones de poder se configuran con la presencia o ausencia de por lo menos tres factores:

- *El acceso a la información y la transparencia*

Uno de los principales factores que puede estar manteniendo y/o profundizando las asimetrías entre actores es la disponibilidad y el acceso a la información, este último entendido no sólo como un derecho⁸ sino también como un principio democrático que sirve como medio para mejorar la capacidad de agencia de los actores y como forma de combatir la corrupción. Las restricciones en el acceso a la información tienen un efecto directo sobre la toma de decisiones y su legitimidad, debilitan las condiciones para la coordinación y colaboración entre actores, limitan las herramientas de control y vigilancia, y constriñen las oportunidades para el mejoramiento continuo, las buenas prácticas y la innovación (BID, 2017; 16).

Aún existen grupos poblacionales con grandes dificultades de acceso a la información y de uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Es evidente, además, la brecha de capacidades para interpretar dicha información; ambas circunstancias se convierten en una desventaja crucial para esos grupos en el momento de entrar al espacio de negociación e influir de manera argumentada en las decisiones. Según Ramos (2015), estos grupos excluidos terminan formando su opinión y criterio a partir de la información de los medios masivos de comunicación, principalmente la televisión, lo cual pone sobre la mesa otro factor determinante de las relaciones de poder: la calidad de la información que cada sector maneja (imparcialidad).

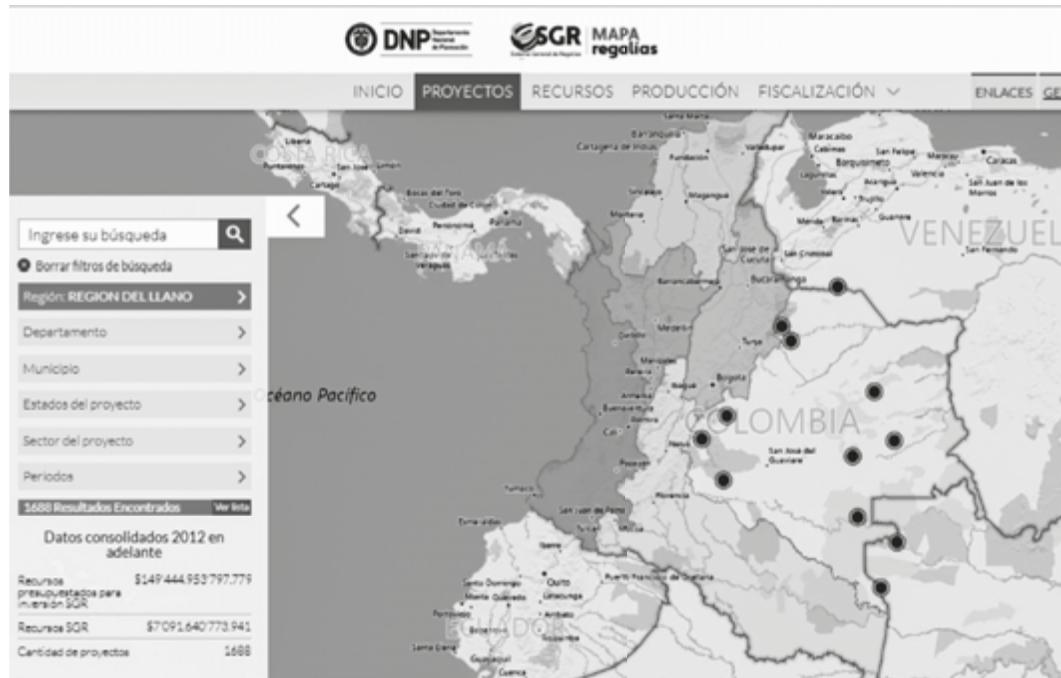
Por otra parte, la información que se produce y a la que se puede acceder, no sin dificultades, posee generalmente un alto contenido técnico que impide su uso y comprensión por amplios sectores de la sociedad. Por ello, no sólo basta con la implementación de estándares mínimos de transparencia, sino que es preciso impulsar acciones para realizar una labor pedagógica que logre que la información trascienda a grupos territoriales, sea utilizada para el seguimiento y el control social a los recursos que se captan e invierten, y sirva como elemento para participar en la toma de decisiones.

A pesar de que Colombia lleva algunos años en la Iniciativa de Transparencia de las IE (EITI), aún falta camino por recorrer, ya que las empresas, secundadas por el gobierno nacional, han apostado por un ejercicio de mínimos que no convence a los representantes de la sociedad civil. Adicionalmente, los tres informes publicados son desconocidos por una amplia base de la ciudadanía y requieren de una labor pedagógica de difusión y aprovechamiento de la información.

⁸ Ley 1712 de 2014.

Aún existen debilidades institucionales para generar, difundir y utilizar la información sobre la actividad extractiva, lo que limita la capacidad de las autoridades para planificar y controlar el sector y genera barreras para la rendición de cuentas y el control social. No obstante, es importante resaltar la implementación del “mapa de regalías”, herramienta de gestión de la información que georreferencia la ubicación y visualiza datos sobre el ciclo de vida de cada proyecto de inversión. El mapa integra la información de las entidades de orden nacional (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP, Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional Minera) con los datos reportados por los ejecutores de los proyectos de inversión en el nivel sub-nacional.

Mapa 2. Visor Mapa de Regalías



Tomado de: www.maparegalias.sgr.gov.co

La implementación de este sistema hizo aflorar dificultades en la producción de la información tanto en las entidades del nivel nacional como territorial; además reflejó la descoordinación institucional y la calidad de la información. Estas falencias fueron reconocidas por el gobierno, el cual diseñó un plan para mejorar su gestión de la información. Aunque esta herramienta ha contribuido a que las organizaciones de la sociedad civil realicen actividades de control social, todavía es desconocida y de difícil comprensión para muchas organizaciones de base y colectividades en distintos territorios.

- *La participación ciudadana*

La gobernanza de la actividad extractiva en Colombia muestra una situación que dista del ideal democrático. Los actores gubernamentales del nivel central monopolizan las decisiones, en las que otros actores quedan relegados a un segundo plano. No es el caso de los gremios empresariales. Usualmente ellos interactúan de manera directa con el gobierno nacional a través del cabildeo o, cuando ven amenazado su *statu quo*, utilizan narrativas para infundir miedo (ej: invasión de la minería ilegal) y/o preocupación generalizada (disminución de la inversión por su posible salida del país). Su poder económico los ubica en una posición de privilegio frente a los demás *stakeholders*, desde la cual abogan directamente por tratos preferenciales en materia legal e institucionales.



Otra cosa ocurre con la participación de las comunidades y las organizaciones sociales. Esta es la gran deuda en la gobernanza del sector. En efecto, la participación ciudadana en la gestión del sector ha sido precaria tanto desde el punto de vista de la oferta estatal de escenarios y políticas como del uso de los dispositivos institucionales existentes por parte de la ciudadanía. Según los análisis de Foro⁹, el sector extractivo cuenta con muy pocos dispositivos institucionales de participación con funciones específicamente relacionadas con la actividad. La participación ha operado a través de espacios y mecanismos que fueron creados con otros propósitos, entre los que cabe mencionar la consulta previa a las comunidades y pueblos étnicos (Convenio 169 de la OIT, acogido por Colombia mediante la ley 21 de 1991), las audiencias públicas ambientales (ley 99 de 1993), las consultas populares (Leyes 134 y 136 de 1994 y 1757 de 2015) y las alianzas para la prosperidad (ley 1757 de 2015) (Velásquez, 2018).

Los dos primeros han sido utilizados por el gobierno más como requisitos y formalidades que es necesario llenar que como un mecanismo de práctica democrática para garantizar derechos de la ciudadanía; aunque las audiencias públicas ambientales han tenido serias dificultades en su implementación e incorporación de las discusiones en las decisiones, son probablemente el mecanismo de participación que más ha sido utilizado para dirimir asuntos sobre el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables.

Por su parte, la consulta popular es un mecanismo de participación directa, cuyo uso para tomar decisiones sobre el sector extractivo fue reglamentado por la ley de régimen municipal (Ley 136 de 1994, artículo 33). Sin embargo, su uso frecuente en los tres últimos años (10 consultas realizadas¹⁰) por parte de la ciudadanía y/o de las autoridades locales (alcaldes y concejos municipales) llevó al propio gobierno nacional, respaldado por el sector privado, a querer desconocerla como mecanismo válido y legítimo para la toma de decisiones sobre proyectos extractivos, aduciendo que esa no es competencia de las autoridades locales ni el mecanismo fue creado para tomar decisiones sobre el uso del subsuelo. Al parecer la Corte Constitucional ha zanjado esta discusión con la sentencia de la consulta de Cumaral, al cambiar su jurisprudencia y decir que una entidad territorial no puede decidir por encima del interés nacional y prohibir el desarrollo de la actividad en su jurisdicción.

⁹ Presentación realizada por el Presidente Ejecutivo de Foro Nacional por Colombia, Fabio Velásquez C, en la Audiencia Pública convocada por la Corte Constitucional sobre las consultas populares. Bogotá D.C, abril 19 de 2018.

¹⁰ Otras tantas no pudieron ser realizadas por falta de financiación del Ministerio de Hacienda, mientras que existe una lista de más de cuarenta municipios que han anunciado la realización de consultas a su población sobre temas extractivos en los próximos meses.

- *Las capacidades institucionales*

Otro factor crucial para el establecimiento de las relaciones de poder es la desigualdad en las capacidades institucionales de los distintos niveles del Estado. La política de locomotora minera a través del impulso dado a la inversión no estuvo acompañada por una estrategia de fortalecimiento de las instituciones para atender a las nuevas demandas. El BID (2017) lo expresó así: “Colombia presenta debilidades en lo que respecta a las capacidades del Estado para administrar los recursos extractivos, tanto a nivel nacional como subnacional, y para captar y redistribuir de manera eficiente los beneficios derivados de la explotación de minas e hidrocarburos”.

Otro síntoma de bajas capacidades es el del manejo de la minería ilegal. La Contraloría General de la República (2017a) ha dicho que su incremento se debe en parte a las bajas capacidades institucionales que tienen la mayoría de las CAR, las cuales mostraron bajas ejecuciones presupuestales, a la desarticulación que existe entre los sectores minero y ambiental, cada una actuando por vías divergentes, y a la propia norma minera que le entrega un sinnúmero de funciones de vigilancia a los Alcaldes, quienes no tienen los recursos económicos y humanos para desempeñarlas a cabalidad.

Estos factores marcan de entrada las deficiencias en la coordinación institucional a nivel vertical (nación-entidad territorial) y probablemente también en el plano horizontal. En las regiones, las debilidades institucionales, sumadas a las deficiencias de articulación-coordinación, afectan definitivamente su estrategia de relacionamiento hacia afuera. Este es otro talón de Aquiles para la consolidación de la gobernanza en el sector extractivo.

Las narrativas y los repertorios de actuación

Para el análisis de la gobernanza es fundamental examinar el comportamiento y las narrativas de los distintos actores -gobierno nacional, gobiernos sub-nacionales, sector privado, sociedad civil, grupos étnicos, actores políticos- ya que cada uno de ellos son fuertemente influenciados por las dinámicas externas e internas que marcan la evolución del sector en el país. En tal sentido, es preciso comprender los motivos de actuación de los actores, la correlación de fuerzas y las implicaciones de sus acciones en los diferentes ámbitos (económico, social, político, ambiental) en las diferentes coyunturas de la actividad extractiva.

Las movilizaciones sociales

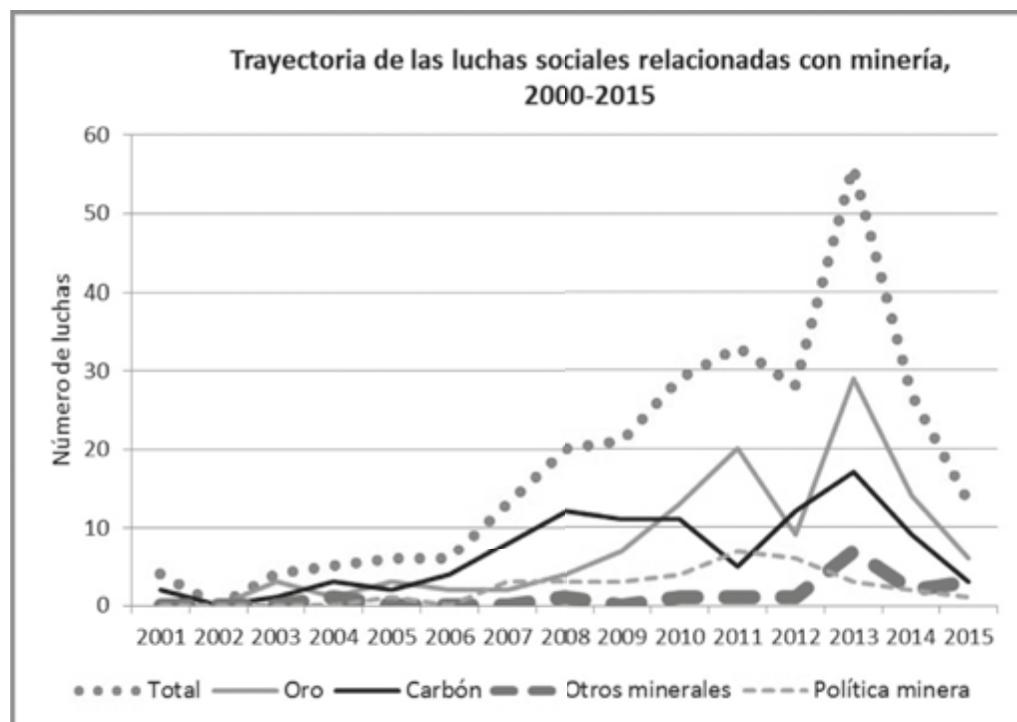
La imposición del esquema cerrado y jerárquico de decisiones, la ausencia de canales institucionales de participación y la mínima voluntad de diálogo y negociación del gobierno nacional produjeron como uno de sus principales efectos el incremento de la movilización de las colectividades territoriales y de ONG nacionales e internacionales para hacerle contrapeso al impulso forzado del sector, para hacerse oír, visibilizar sus intereses y presionar un diálogo y la concertación de acuerdos sobre la explotación de los recursos naturales.

Según la Base de Datos de Luchas Sociales de CINEP/PPP, “entre los años 2000 y 2015 se han registrado, 11.567 protestas, de las cuales 267 (que equivalen al 2,3 %) están relacionadas con exploración, explotación y transporte de minerales, y con políticas referidas al sector de la minería (como distribución de regalías, determinación de regiones como distritos mineros, licenciamientos ambientales, consulta previa, y supremacía del orden nacional sobre la autonomía local)” (García, 2017, p. 4).

Los protagonistas de las protestas han sido campesinos, asalariados, mineros artesanales/informales, pobladores urbanos y, en menor medida, los grupos étnicos. Los motivos por los cuales esos sectores protestaron son agrupados por el CINEP en siete categorías: ambientales, violación de derechos, incumplimiento de pactos, pliegos laborales, políticas gubernamentales, infraestructura física y expresiones de solidaridad por indígenas,

asalariados y pobladores urbanos. Las protestas fueron dirigidas en un 60% a las empresas y en un 40% al gobierno nacional.

Gráfico 2. Trayectoria de las luchas sociales relacionadas con minería 2000-2015



Fuente: CINEP/PPP

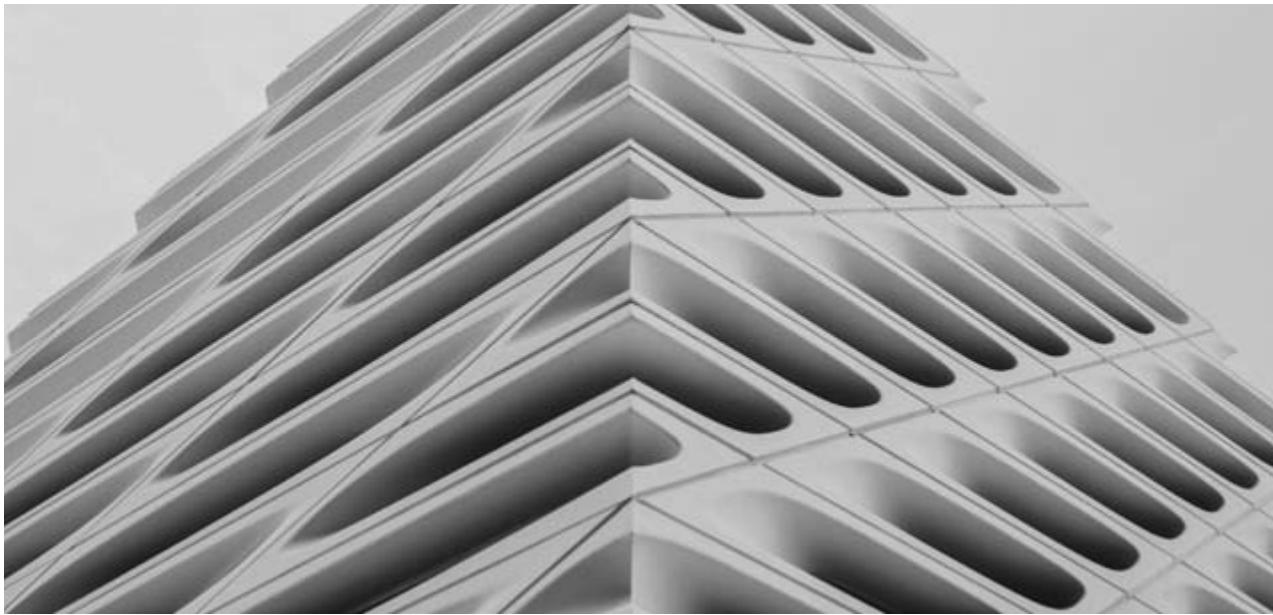
La actitud inicial del gobierno ante estas movilizaciones fue reactiva; tuvo que volcarse a los territorios para negociar con las comunidades y llegar a acuerdos con tal de desactivar los conflictos. Sin embargo, los puntos pactados fueron en general más promesas que hechos cumplidos, lo que generó nuevos conflictos. Esta situación se ha agravado con el paso del tiempo, pues los escenarios son cada vez más complejos, especialmente por la salida de las FARC de algunos territorios en los que se practicaba la minería ilegal y la consecuente ocupación de estos últimos por otros actores armados.

Las altas tasas de conflictos socio-ambientales ha desencadenado el incremento preocupante de asesinatos de defensores ambientales. Según el informe de Global Witness en 2017, América Latina ocupa el primer lugar en el ranking de asesinatos y, dentro de la región, Colombia es el segundo después de Brasil, con 32 personas. Entre las principales causas detrás de estos homicidios figuran intereses ligados a la expansión de la agroindustria, la minería, la caza furtiva y la explotación forestal, señala el reporte¹¹.

Las consultas populares y los Acuerdos Municipales como mecanismo de refrendación de la voz de las colectividades territoriales

El uso de este mecanismo de participación ha marcado un hito trascendental para la historia de la participación ciudadana y del sector, ya que se logró su reconocimiento y apropiación como instrumento útil –y casi único y viable– para la toma de decisiones por parte de la ciudadanía. Estas manifestaciones han obligado a abrir la discusión y democratizar un debate que anteriormente estaba exclusivamente en manos del sector privado y del gobierno nacional.

¹¹ <http://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/america-latina-la-region-con-mas-ambientalistas-asesinados-en-el-2017/39486>



Otro mecanismo para negar la implantación de proyectos extractivos en territorios específicos ha sido el utilizado por los Concejos Municipales mediante la aprobación de Acuerdos Municipales que prohíben ese tipo de actividad en sus respectivas jurisdicciones. El Suroeste antioqueño fue la región que sentó un precedente en el departamento y el país al ser la primera zona en la que sus municipios, que comparten características de orden ecológico, cultural y económico, decidieron emprender acciones conjuntas para frenar las actividades extractivas en sus territorios. Así, Jardín, mediante el Acuerdo municipal 009 de noviembre de 2012, fue el primer municipio del Suroeste en declarar su territorio libre de actividades mineras.

Todos estos Acuerdos fueron demandados por la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia. A la fecha dos han sido invalidados, los de Jericó y Urrao. Los nueve restantes están pendientes del pronunciamiento del Alto Tribunal. Aquí la relación de pesos y contrapesos ha sido muy interesante. Antioquia ha mostrado fuerte cohesión de sus colectividades territoriales, unidas e identificadas a partir de la riqueza natural y ecosistémica, y de una narrativa en torno a “la defensa del agua y el territorio”.

Los fallos de la Corte Constitucional

Principios fundamentales de la Constitución, como el de *descentralización y autonomía territorial*, chocaron tajantemente con el esquema de toma de las decisiones en el sector y generaron posturas encontradas: de un lado, el gobierno nacional –secundado por el sector privado- asumió que las entidades territoriales no tienen competencia para la toma de decisiones; de otro, las colectividades territoriales reivindicaron la presencia activa de la ciudadanía y de los gobiernos municipales a participar en esas decisiones, y exigieron la garantía de los derechos individuales y colectivos, vulnerados por los efectos de la actividad extractiva en sus entornos y medios de vida.

A raíz de esta situación, algunas organizaciones sociales y sectores de la sociedad pusieron en marcha la estrategia de “lucha judicial” mediante la demanda ante las Cortes de normas y decretos expedidos por el gobierno nacional, entre ellos varios artículos del Código de Minas y del Plan Nacional de Desarrollo. La Corte Constitucional, atendiendo las demandas interpuestas, analizó el esquema jerárquico y las consecuencias de la actividad extractiva en los territorios reiterando la necesidad de recuperar y poner en el centro de la discusión el principio de autonomía territorial y la garantía de los derechos. En particular, ha reivindicado la defensa de la

Constitución Verde, del desarrollo sostenible y la prioridad que debe ser otorgada al interés colectivo sobre el de los particulares.

La jurisprudencia de la Corte ha apuntado a dos asuntos fundamentales: de un lado, cuestiones de fondo, referidas a la falta de congruencia normativa entre los aspectos mineros y ambientales, y a la ausencia de coordinación sectorial para promover la actividad; de otro, el esquema centralizado de las decisiones impuesto por gobierno nacional para sacar el mayor provecho rentístico del auge de los precios internacionales y, en la coyuntura posterior de baja de precios, para acelerar la actividad y compensar las pérdidas con mayor producción, lo que desbordó rápidamente la capacidad institucional para la gestión y control del sector (Peña, y otros 2017).

A pesar de los argumentos planteados en las numerosas demandas, los pronunciamientos de la Corte (cuadro 1) han concentrado sus análisis en la necesidad de cambiar el actual sistema de toma de decisiones para incorporar en él a la ciudadanía, a través de la participación ciudadana y la consulta previa, como a las entidades territoriales retomando los principios de la estructura descentralizada y de las competencias como autoridad para regular y ordenar el suelo.

Cuadro 1. Jurisprudencia para el cambio en el actual sistema de toma de decisiones

Sentencia	Reivindicación
T-766 de 2016	Consulta previa Participación de las entidades territoriales Participación de las poblaciones rurales
C-389 de 2016	Procedimiento para asegurar la participación ciudadana antes de entregar un título minero
C-035 de 2016	Concertación entre gobierno nacional y autoridades locales para la definición de Áreas de Reserva Minera
C-273 de 2016	Inconstitucional Artículo 37 del Código de Minas. La prohibición a las entidades territoriales prohibir la minería debe hacerse mediante una Ley orgánica
T-445 de 2016	Entidades territoriales pueden prohibir la minería para proteger el medio ambiente y ordenar los usos del suelo
C-123 de 2014	Acuerdos con las autoridades territoriales las medidas para la protección al ambiente sano

Fuente: elaboración propia

El papel que ha jugado la Corte ha sido determinante para la reconfiguración de un esquema de gobernanza más equilibrado e incluyente. Sin embargo, el sector privado y el gobierno han expresado su inconformidad y descontento frente a los precedentes que está dejando el alto tribunal. El primero la ha tildado de estar haciendo activismo judicial, excediendo sus propias facultades constitucionales al ordenar, por ejemplo, a la autoridad minera modificar normas que son ambientales o de carácter procedural; esta facultad es exclusiva del legislativo. Además, los gremios han adoptado la narrativa de la “inseguridad jurídica” para el sector, al considerar que el sistema judicial no protege a la empresa privada, lo que se traduce en pérdida de confianza y reducción de la inversión.

La Agencia Nacional de Minería, por su parte, ha señalado, en la misma dirección que los empresarios del sector, que la Corte ha introducido sub-normas a la legislación minera con la inclusión de nuevos requisitos no contemplados en la ley 685 de 2001¹². Una señal muy distinta acabó de dar la nueva Corte en el mes de octubre,

12 Respuesta a derecho de petición realizado a la ANM por la Representante a la Cámara Angélica Lozano. Radicación: 20181000288881. 27

al dar un “parte de tranquilidad y respaldo a los gremios y el gobierno nacional” con la sentencia de unificación sobre las consultas populares. Aquí comienza un retroceso trascendental para el sector que afectará de manera significativa la desconcentración del poder y el equilibrio en las relaciones para la toma de decisiones.

Reflexión final

Como se vio, en un primer momento se evidenció un Estado centralizado en el que el ejecutivo trató de imponer sus intereses cortoplacistas -presionado por los gremios- y la rama judicial buscó “atajar” esas decisiones y sus repercusiones. En el interior del gobierno nacional fueron evidentes las desarticulaciones entre, por ejemplo, las apuestas del Ministerio de Minas y el rezago del sector ambiental. En lo local el Estado se desdibujó, pues, por un lado, la institucionalidad minero- ambiental se desbordó, y por otro, las entidades territoriales en cabeza de sus Alcaldes y Concejos Municipales se desligaron del gobierno nacional, ya que encontraron eco y afinidad con las comunidades y demás actores para velar por intereses que les resultaron comunes: el reclamo de la autonomía para la toma de decisiones y la defensa de sus procesos de desarrollo territorial.

De otro lado, los departamentos productores, que en un primer momento fueron invisibilizados pues perdieron funciones que les habían otorgado inicialmente con el Código de Minas en el otorgamiento de títulos, seguimiento y control de la actividad, retomaron protagonismo en las decisiones sobre inversiones y ejecución de las regalías. La conflictividad social alcanzó su pico debido a las movilizaciones y a las estrategias de las colectividades ante la ausencia de canales de diálogo y comunicación para tramitar las inquietudes e inconformidades.

La Corte Constitucional analizó ese modelo y exigió al gobierno, a través de un conjunto de sentencias, darle un viraje en su esquema jerárquico de gobernanza del sector. Sin embargo, ese viraje está mediado por condiciones adversas que, de no ser abordadas en el corto plazo, podrán tirar por la borda las posibilidades que abrió la jurisprudencia de los altos tribunales; entre otras, esos riesgos ya se comienzan a materializar con la más reciente sentencia de la Corte sobre las consultas populares, en la que da un paso al costado y cambia de manera radical su posición frente al tema. Arguyó que este mecanismo de participación no puede ser utilizado para prohibir actividades de extracción en un municipio. Este hecho baraja nuevamente los pesos y contrapesos por lo que es urgente concretar acciones que permitan brindar alternativas democráticas al sistema actual.

Sin embargo, es importante reconocer que la correlación de fuerzas de los distintos actores y sus actuaciones/ reacciones produjeron un vuelco en el sector que, forzó al gobierno nacional a pensarse distinto la gestión del sector. Esta es una oportunidad que podría encaminarse hacia formas de gobernanza que transformen el esquema de toma de decisiones, sobre todo en la vinculación de las colectividades territoriales. Además de los mandatos de la Corte, tanto el sector privado, como el ejecutivo, el legislativo y los actores sociales reconocen la necesidad de realizar cambios en los marcos normativos e institucionales para promover un desarrollo coordinado y responsable de la actividad extractiva en el territorio. Se trata entonces, de dar pasos hacia una gobernanza amplia, incluyente y descentralizada que conlleva indudablemente grandes retos por parte de todos los actores involucrados. Estos desafíos se relacionan con sus capacidades para entrar al espacio de negociación y sobre todo los intereses políticos que tienen detrás de cada uno de ellos.

Para cambiar ese esquema jerárquico de decisiones y construir una gobernanza territorial es fundamental promover un entorno habilitante en donde todos los actores partan de la premisa de desconcentración de la toma de decisiones; además se debe trabajar en la generación de capacidades de las autoridades departamentales y locales. Los actores locales también deben fortalecerse (conocimiento, información, recursos, capacidades técnicas y de negociación...) para ganar espacio en los escenarios de negociación y discusión, hacer control social a los recursos que se invierten y a las decisiones sobre su uso. Se debe avanzar en la instauración y fortalecimiento

de espacios de participación y dispositivos de diálogo entre el gobierno nacional y las colectividades territoriales, con reglas de juego más equilibradas que las que han adoptado recientemente. Las decisiones que se tomen deben necesariamente estar articuladas a las políticas locales y regionales, y responder a esas necesidades.

Un reto crucial será la consolidación de los imaginarios de las colectividades territoriales para construir apuestas estratégicas regionales. Al ir conformándose nuevas identidades, será preciso trabajar de manera coordinada para que el gobierno nacional encuentre en los territorios interlocutores que hagan contrapeso y tengan argumentos sólidos en bien de las comunidades que sufren el impacto de la actividad extractiva. Es un imperativo conseguir que la explotación de los recursos les traiga beneficios. De lo contrario no se podrá hablar de gobernanza y, mucho menos, de gobernanza democrática.

BIBLIOGRAFIA

- Arisi, Diego., Cortés, Alix., Vieira, Juan. (2017). “Colombia 2030: Mejorando la gestión del sector minero energético”, Banco Interamericano de Desarrollo BID, División de Innovación para servir al ciudadano, Nota técnica N° IDB-TN-1321.
- Conciudadanía. (2018). “Participación ciudadana en los procesos relacionados con la minería en Antioquia, focalizado en las subregiones Occidente, Oriente y Suroeste”. Informe preliminar. Medellín.
- Contraloría General de la República. (2017). “Los OCAD y la gestión por proyectos”. En: *Evaluación del Sistema General de Regalías*. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá.
- Contraloría General de la República. (2017a). “Minería ilegal sigue arrasando regiones y la debilidad institucional del Estado colombiano se dejó ganar esta batalla, dice el Contralor”, Comunicado de Prensa N° 167, Medellín. Disponible en: https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-prensa-2017/-/asset_publisher/y0hcpbxJNnDG/content/mineria-ilegal-sigue-arrasando-regiones-y-la-debilidad-institucional-del-estado-colombiano-se-dejo-ganar-esta-batalla-dice-el-contralor/pop_up?101_INSTANCE_y0hcpbxJNnDG_viewMode=print
- Dagnino, E., Olivera, A., Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.
- García V., Martha Cecilia. (2017). “Protestas relacionadas con la minería en Colombia 2000-2015”, GLOCON Country Report, Nr. 1, Berlín/Bogotá: GLOCON&CINEP/PPP. Septiembre.
- Hernández Q., Andrés (Compilador). (2018). “Modos de gobernanza del agua y sostenibilidad”, En: *Modos de gobernanza y gobernanza del agua. Aproximaciones conceptuales*. Universidad de Los Andes. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider). Ediciones Uniandes. Bogotá.
- Peña, Juliana; Martínez, Mario; Jiménez, Felipe, Pardo, Álvaro, Velásquez Fabio (Coordinador) (2017). *El sector extractivo en Colombia 2016*. Foro Nacional por Colombia. Bogotá.
- Trujillo, Augusto. (2017). “La recentralización”. En: *El Espectador.com*. Opinión. Disponible en: <https://www.elespectador.com/opinion/la-recentralizacion-columna-694465>
- Velásquez, Fabio. (2018). “Colombia: La participación ciudadana en la gestión de las industrias extractivas”. Informe Nacional. Versión preliminar. Foro Nacional por Colombia. Bogotá.

LOS PRINCIPALES DESAFÍOS SOCIO-AMBIENTALES DEL PAÍS (I)

GUSTAVO WILCHES-CHAUX
DOCENTE INVESTIGADOR
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Introducción

Desde cuando, hace varios años, comencé a oír en distintos escenarios y de boca de altas personalidades del Estado la afirmación de que Colombia es “*el tercer país del mundo más vulnerable al cambio climático*”, me propuse desvirtuar esa afirmación, no porque considere que nuestros territorios no son vulnerables a ese fenómeno irreversible y global, pues evidentemente sí lo son, sino porque como lo he expresado en varias oportunidades, de los casi 200 países existentes en el mundo, una gran mayoría quisiera tener a su favor las múltiples “*ventajas comparativas con que cuenta nuestro país para coevolucionar con el cambio climático*”.

En un artículo que titulé con esta última frase y que publiqué en 2015 en mi blog “Aguaceros y Goteras”¹ expliqué el origen de esa, en mi concepto, equivocada afirmación:

Posiblemente surge de una organización internacional que evaluó la intensidad de los daños generados en el país por la temporada invernal 2010-2011. Con esos mismos parámetros, y con base en los 20 a 25 mil muertos que causó la destrucción de Armero en 1985, podríamos decir entonces que Colombia es uno de los países del mundo más vulnerables a las erupciones volcánicas. Y eso, por supuesto, no es así.

Otro posible origen lo aporta el documento CONPES 3700 de 2011², mediante el cual se establece oficialmente la estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia, que a la letra dice: “Al día de hoy la definición de los países más vulnerables, como condición para la priorización en la asignación de recursos para adaptación, fue replanteada, gracias a la gestión nacional, que permitió reabrir la discusión frente a la creciente vulnerabilidad de países como Colombia, que a pesar de no pertenecer a grupos como el de países menos desarrollados y los Pequeños Estados Insulares, enfrenta enormes afectaciones por eventos extremos como los vividos durante el año 2010.”

Ese párrafo del CONPES parece indicar que la insistencia en nuestra alta vulnerabilidad climática correspondería más a una estrategia para acceder a recursos de cooperación internacional, que a una valoración cuidadosa de nuestras fortalezas adaptativas y de las causas antrópicas de nuestra creciente vulnerabilidad.

1 <http://enosauwilches.blogspot.com/2015/01/ventajas-comparativas-de-colombia-para.html>

2 <http://oab2.ambientebogeta.gov.co/es/documentacion-e-investigaciones/resultado-busqueda/conpes-3700-estrategia-institucional-para-la-articulacion-de-politicas-y-acciones-en-materia-de-cambio-climatico-en>

Los resultados del proyecto ND-GAIN (Notre Dame Global Adaptation Index)³ de la Iniciativa de Adaptación Global de la Universidad de Notre Dame en Estados Unidos⁴, indican que Colombia ocupa la posición 72 (de mejor a peor) entre los 181 países analizados. Esto significa que de acuerdo con ese estudio hay en el mundo 71 países más resistentes/resilientes que Colombia frente a los efectos del cambio climático, y 109 con mayor vulnerabilidad. Los diez países mejor adaptados para enfrentar los desafíos del cambio climático son Dinamarca, Noruega, Nueva Zelanda, Singapur, Gran Bretaña, Alemania, Finlandia, Suecia, Suiza e Islandia, mientras que los más vulnerables son la República Centroafricana, Chad, Eritrea, Burundi, Sudán, Yemen, Afganistán, República Democrática del Congo, Papúa Nueva Guinea y Mauritania⁵.

Según el mismo informe, de donde es tomado el párrafo anterior, el país latinoamericano mejor preparado para enfrentar el cambio climático es Chile, que ocupa el puesto número 30 y que está en un nivel medio alto, después Uruguay (puesto 52), y luego Costa Rica (66), México (68), Colombia (72), Brasil (75) y Panamá (77)⁶.

No entro a discutir los criterios utilizados por el estudio de la Universidad de Notre Dame para establecer ese *ranking*, pero lo cierto es que, por ejemplo, mientras Chile es indudablemente uno de los países más sismorresistentes del mundo, tanto en términos estructurales como de cultura ciudadana, también lo es que esa misma resistencia/resiliencia que presenta frente a los terremotos, no la presenta ante fenómenos de origen hidrometeorológico (relacionados o no con el cambio climático), como las inundaciones en temporadas de lluvias⁷, y los incendios forestales en épocas secas⁸.

Pero vamos al tema central de este artículo. Entro por a analizar los que considero los *principales desafíos socio-ambientales de Colombia*, por la puerta de nuestras *ventajas comparativas*, por dos razones principales: la primera, porque indudablemente cualquier análisis sobre la realidad actual del país (no solamente en el campo estrictamente ambiental sino en cualquier otro campo) y sus perspectivas en el corto, mediano y largo plazo, debe enmarcarse en ese conjunto de fenómenos de los cuales son protagonistas los *sistemas concatenados*⁹ del planeta y que hemos rotulado convencionalmente como “cambio climático”; proceso que está transformando profundamente las relaciones entre la Tierra y nuestra especie y que nos está obligando, por las buenas o por las malas, a transformar nuestra concepción del “desarrollo”.

Y segunda razón, porque considero que nuestros mayores desafíos socio-ambientales no consisten, como en países de otras latitudes, en alcanzar o en crear *a partir de cero* condiciones de las cuales se carece, especialmente en cuanto a eso que llamamos “servicios ecosistémicos” (en este caso los que nos permiten amortiguar el impacto del cambio climático), sino en mantener adecuadamente lo que ya tenemos: precisamente esas ventajas comparativas a que vengo haciendo referencia.

Todas esas ventajas constituyen dimensiones interrelacionadas de nuestro patrimonio biogeográfico y cultural; en otras palabras, de nuestra realidad socio-ambiental.

3 <https://news.nd.edu/news/2014-nd-gain-results-show-that-norway-is-most-prepared-for-climate-change/>

4 <https://cnnespanol.cnn.com/2017/04/06/estos-son-los-paises-de-america-mas-vulnerables-al-cambio-climatico-segun-un-estudio/>

5 Ver tablas parciales en https://motherboard.vice.com/en_us/article/wnj4xn/the-nation-most-likely-to-survive-climate-change

6 <https://cnnespanol.cnn.com/2017/04/06/estos-son-los-paises-de-america-mas-vulnerables-al-cambio-climatico-segun-un-estudio/>

7 https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022014000100012

8 <http://paisvulnerable.cl/2017/12/15/incendios-forestales-en-chile/>

9 Concepto con que se ha reemplazado el de “capas de la Tierra”, que no correspondía de manera afortunada a la forma como se interrelacionan estos sistemas: atmósfera, hidrosfera, criósfera, litosfera o geosfera y biosfera, de la cual forma parte nuestra especie humana, como forman también parte la noosfera y la infosfera.



Gamarra. Foto: Gustavo Wilches-Chaux, 2018©

Nuestras ventajas comparativas para coevolucionar con el cambio climático

Retomo el título del artículo que mencioné al principio y que escribí en 2015¹⁰, y remito al mismo a quien esté interesado en explorar a qué se refiere concretamente cada una de esas ventajas. En este texto que tienen en sus manos solamente voy a abordar algunos de los procesos -e incertidumbres- que están teniendo lugar en este preciso momento de la historia ecológica-económica-política-social del país, y que pueden significar cambios profundos en varias de esas que considero *ventajas actuales* y no solamente potenciales.

Las 18 ventajas que he identificado son:

1. Posición geográfica de Colombia en el planeta.
2. Tamaño del territorio colombiano.
3. Diversidad de ecosistemas existentes en las distintas regiones colombianas.
4. Diversidad de fuentes hídricas tanto a nivel superficial como subterráneo.
5. Capacidad de almacenamiento de agua en distintas escalas.
6. Biodiversidad de suelos existentes en el territorio nacional.
7. Diversidad étnica y cultural del territorio colombiano.
8. Características demográficas de la población colombiana.
9. *Estado de Derecho*.
10. *Institucionalidad*.
11. Capacidad de “rebusque” de las comunidades urbanas y rurales.
12. La ciudad como nuevo piso térmico.
13. Seguridad, soberanía y autonomía alimentaria.
14. Portafolio amplio de alternativas actuales y potenciales para generación de energía.
15. Conocimiento académico y conocimiento tradicional.
16. Experiencias exitosas de Gestión ambiental, Gestión del riesgo, Adaptación y Responsabilidad Empresarial.

10 <http://enosaquiwilches.blogspot.com/2015/01/ventajas-comparativas-de-colombia-para.html>

-
17. Potencial para reconversión tecnológica por sectores.
 18. Los principales ríos de las regiones Andina, Caribe y Pacífica, y muchos de la Orinoquía y la Amazonía, nacen y desembocan en territorio colombiano.

Los desafíos socio-ambientales estratégicos

Estoy totalmente de acuerdo con que esta que algunos han llamado “crisis civilizatoria global”, de la cual forma parte del cambio climático, pero que no se limita a él, está estrechamente ligada al modelo de desarrollo predominante y que, junto con los procesos que finalmente dieron lugar al cambio climático, tuvo sus orígenes hace dos siglos con el inicio de la Revolución Industrial. Evito, sin embargo, incurrir en el determinismo paralizante de quienes consideran que *mientras no se cambie el modelo de desarrollo, no será posible comenzar a salir de la crisis global*. Aunque nosotros no cambiamos voluntariamente el modelo de desarrollo predominante tanto en el mundo capitalista y como en el socialista, finalmente la Tierra misma ya lo está obligando a cambiar. Por eso mismo resulta inaplazable que fortalezcamos nuestros ecosistemas, nuestras comunidades y nuestras instituciones democráticas para poder resistir los efectos de la crisis global; y para que en lo posible los cambios inevitables se puedan lograr en paz con el planeta y entre los seres humanos.

Los efectos destructivos de la crisis global -incluyendo, repito, su dimensión climática- siguen avanzando de manera cada vez más acelerada. Particularmente en la coyuntura político-económica por la que atraviesa la Colombia actual, no veo que existan posibilidades de cuestionar siquiera el modelo de desarrollo. Precisamente hoy, 14 de septiembre de 2018, cuando esto escribo, amanecemos con la noticia de que el doctor Guillermo Botero, el dirigente gremial recientemente posesionado como Ministro de Defensa del Gobierno que tomó posesión el 7 de agosto pasado, expresó ante el Congreso de Cámaras de Comercio que se lleva a cabo en Cartagena, que “los grupos armados organizados financian la protesta social [...] Entonces cada vez que ustedes ven que cerraron la Panamericana o ayer que me cerraron unas carreteras en Nariño, detrás de eso siempre hay mafias organizadas, pero mafias de verdad, mafias supranacionales”¹¹.

Esta peligrosa afirmación que vincula el ejercicio del derecho legítimo a la protesta con los grupos armados ilegales (y que motivó incluso un reclamo de la Defensoría del Pueblo¹²), constituye una evidencia contundente de cómo se materializa en las escalas nacional y local, la dimensión política y social de la crisis global¹³. Y así mismo, es una evidencia de que por ahora no existe el ambiente necesario para plantear, con alguna probabilidad de éxito, algunas reformas urgentes a modelo de desarrollo.

Me atrevo a proponer, sin embargo, cuatro desafíos que considero estratégicos y urgentes para que Colombia pueda aguantar los embates locales de la crisis global, y para que pueda mantener una estabilidad mínima necesaria que permita tomar las decisiones necesarias antes de llegar, como ha sucedido en otros países, al colapso total.

Esos desafíos son:

1. Consolidar el Estado de Derecho
2. Recuperar y conservar ecosistemas estratégicos para la seguridad climática

¹¹ <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/guillermo-botero-dice-que-grupos-armados-financian-la-protesta-social-268256>

¹² http://caracol.com.co/radio/2018/09/14/nacional/1536891300_869892.html

¹³ También hoy se confirma la noticia de que la economía de Suráfrica ha sido declarada formalmente como en “recesión” y de que la siguen en turno Argentina y Turquía. Paradójicamente la misma noticia afirma que “mientras que el petróleo no se desplome Colombia estará blindada de una fuga de capitales”; o sea que el país sigue dependiendo del extractivismo para conservar su relativa estabilidad económica, a pesar de que son precisamente el extractivismo y el consumo de combustibles fósiles las causas que cada día agudizan más los efectos del cambio climático. <https://www.elespectador.com/economia/cuidado-con-estas-economias-argentina-turquia-y-sudafrica-articulo-812060>

-
3. Garantizar la Seguridad, Autonomía y Soberanía Alimentaria de quienes habitamos en el territorio nacional
 4. Mantener la autonomía de Colombia frente a los intereses de las grandes potencias, con el fin de evitar que nos conviertan en ficha de intereses geo-políticos ajenos al país.

Primer desafío: consolidar el estado de derecho

Aunque parezca obvio, no sobra recordar que el deber de afrontar los desafíos socio-ambientales de los cuales va a depender la viabilidad de Colombia en el corto, mediano y largo plazo, está en manos de actores humanos: comunidades, instituciones y sectores económicos y sociales.

El “Manual” que establece desde el punto de vista jurídico la manera como se deben relacionar estos actores entre sí, es la Constitución Política que, si bien siempre admitirá ajustes para hacerla “mejor” y para facilitar su aplicación efectiva, consagró desde su expedición en 1991 la estructura de un país muy distinto -y sin duda mejor- del que pretendía reflejar y gobernar la Constitución de 1886.

La existencia de esa Constitución, de las normas que la desarrollan, de los organismos públicos constituidos para cumplirla y hacerla cumplir, conjuntamente con la capacidad de las comunidades y de las personas para exigir sus derechos y cumplir sus deberes, constituyen esas dos ventajas comparativas que en el listado aparecen como “9. Estado de Derecho” y “10. Institucionalidad”.

La capacidad del Estado para propiciar, y de las comunidades para hacer efectivo, el Derecho a la Participación

Partimos de la base de que la participación efectiva de las comunidades en las decisiones que la afectan *constituye una Institución fundamental del Estado de Derecho y de la Democracia*, tal y como quedó pactada y consagrada en la Constitución de 1991. En la medida en que se propicie el ejercicio efectivo de la participación por vías institucionales y pacíficas, se evitan los enfrentamientos violentos entre distintos actores del país.

Para los efectos que nos interesan, es necesario resaltar los siguientes artículos de la Constitución:

Artículo 20. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para 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.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

De los varios principios que articulan los dos artículos citados entre sí, resalto los siguientes:

- La obligación del Estado de proteger la vida y demás derechos y libertades de todas las personas residentes en Colombia.



Florencia. Foto: Gustavo Wilches-Chaux, 2018©

- El derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano.
- La obligación del Estado de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar ese derecho¹⁴.
- El reconocimiento implícito de que la diversidad e integridad del ambiente son requisitos necesarios para la protección efectiva del Derecho a la Vida “y demás derechos y libertades de todas las personas residentes en Colombia”.

Para garantizar el ejercicio de estos principios y derechos en el caso de las comunidades étnicas, existen las *consultas previas*, cuyas características fueron definidas por la Corte Constitucional desde 1997 a través de la Sentencia SU-039¹⁵ de ese año, en la cual afirmó:

La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas, integridad que como se ha visto antes configura un derecho fundamental para la comunidad por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura. Y precisamente, para asegurar dicha subsistencia se ha previsto, cuando se trate de realizar la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación. De este modo, el derecho fundamental de la comunidad a preservar la referida integridad se garantiza y efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, en los términos del **art. 40, numeral 2 de la Constitución**, como es el derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones. (Resaltado del autor)

La Constitución en diferentes normas alude a la participación ciudadana que ofrece diferentes modalidades (preámbulo, arts. 1, 2, 40, 79, 103, entre otros). Por lo tanto, la única forma de participación no es la política.

¹⁴ La Constitución es un “sistema orgánico” en el cual de una u otra manera todos los artículos están conectados y muchos son interdependientes entre sí. El artículo 49 establece, por ejemplo, que “Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.” Ese artículo aterriza el derecho y el deber de la participación efectiva en el campo de la salud y el saneamiento ambiental.

¹⁵ <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su039-97.htm>

A juicio de la Corte, la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho o la circunstancia observada en el sentido de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social. De este modo la participación no se reduce meramente a una intervención en la actuación administrativa dirigida a asegurar el derecho de defensa de quienes van a resultar afectados con la autorización de la licencia ambiental (arts. 14 y 35 del C.C.A., 69, 70, 72 y 76 de la ley 99 de 1993), sino que tiene una significación mayor por los altos intereses que ella busca tutelar, como son los atinentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las referidas comunidades.

El derecho de participación de la comunidad indígena como derecho fundamental (art. 40-2 C.P.), tiene un reforzamiento en el *Convenio número 169 de la OIT, aprobado por la ley 21 de 1991*, el cual está destinado a asegurar los derechos de los pueblos indígenas a su territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos, como medio para asegurar su subsistencia como grupos humanos. De este modo, el citado Convenio, que hace parte del ordenamiento jurídico en virtud de los arts. 93 y 94 de la Constitución, integra junto con la aludida norma un bloque de constitucionalidad que tiende a asegurar y hacer efectiva dicha participación.

Resulta muy importante la referencia expresa que hace la Corte Constitucional al artículo 40 de la Constitución, que a la letra dice:

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, **referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.** (...) 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. (Resaltado del autor).

Esto deja claro que el derecho a la participación de cualquier comunidad -étnica o no- en las decisiones que puedan afectar sus derechos ambientales u otros derechos es general para todas las personas y grupos humanos que habitan en el territorio nacional.

¿Cambiará la Corte Constitucional su posición frente al tema?

También mientras escribo este artículo, se entera el país de que en la Corte Constitucional se encuentra en estudio una ponencia de acuerdo con la cual, tal y como tituló El Espectador, las “Consultas populares no pueden vetar proyectos mineros ni energéticos”¹⁶. La noticia dice así:

Las consultas populares para el desarrollo de proyectos y actividades mineras en los territorios deben tener en cuenta que el Estado es el propietario de los recursos del suelo y el subsuelo de la nación, lo cual trasciende los intereses regionales y municipales. Esta es la tesis principal contenida en el proyecto de fallo de la Corte Constitucional para resolver una de las controversias que hoy dificulta el desarrollo de las actividades mineras o de explotación de hidrocarburos: el alcance del legítimo derecho de las comunidades a oponerse.

Sin embargo, el mismo documento conocido por El Espectador resalta que esas consultas se han convertido en una forma de las comunidades de expresar sus inquietudes y su rechazo, en parte porque no existen mecanismos de participación ciudadana para manifestar su oposición. En tal sentido, reconociendo que existe un “déficit de

¹⁶ Edición de Septiembre 8 de 2018 <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/consultas-populares-no-pueden-vetar-proyectos-mineros-ni-energeticos-ponencia-articulo-811014>

protección constitucionalmente inadmisible”, la ponencia plantea una solución de mediano plazo. Dos años para que el Congreso expida esa regulación de vital importancia ambiental y social para el país.

Possiblemente para cuando este artículo se publique, ya habrá una decisión definitiva al respecto por parte de la Corte Constitucional, la cual ojalá fortalezca las condiciones que permiten hacer efectivo el derecho a la participación.

Al mismo tiempo (Septiembre 13, 2018) nos enteramos de que la bancada del partido Cambio Radical ha radicado (valga la redundancia) un proyecto de ley “que busca regular la Consulta Previa en Colombia”¹⁷. En una entrevista realizada a Germán Vargas Lleras el 23 de Mayo pasado en el programa de televisión “Pregunta Yamid”, el entonces candidato presidencial se comprometió con los dirigentes gremiales presentes en el programa, a reglamentar tanto ese tema¹⁸ como el de las Consultas Populares, mecanismos de participación establecidos por la Constitución, que para muchos tomadores de decisiones del país, constituyen, al igual que las licencias ambientales, “obstáculos para el desarrollo”. Este proyecto de ley, es, entonces un avance en el cumplimiento de lo ofrecido por Vargas Lleras a los gremios.

Debemos recordar, sin embargo, que *no basta con que un proyecto de cualquier tipo sea legal con el Estado, sino que también debe ser legal con las comunidades y con los ecosistemas*. Cuando el Estado expide una licencia que autoriza la ejecución del respectivo proyecto, esa licencia debe asegurar que las otras dos “legalidades” están plenamente garantizadas.

La legalidad con las comunidades se logra a través de procesos de participación efectiva de sus integrantes en los procesos decisarios; la legalidad con los ecosistemas se alcanza a través de estudios científicos y técnicos de impacto ambiental y de alternativas ambientales; así como de la capacidad que tengan los humanos que toman las decisiones (incluida las comunidades cuando participan de manera efectiva) de interpretar desde un punto de vista no antropocéntrico, las dinámicas y los “intereses” de los componentes no-humanos de los territorios.

Cuando la tentativa de participación se castiga con pena de muerte

En este momento, más allá de lo que digan las normas constitucionales y legales, y de lo que ordenen las Cortes o vigilen los Organismos de Control, el más evidente obstáculo para la participación efectiva de las comunidades en las decisiones que las afectan, son las amenazas de distintos orígenes que pesan sobre los líderes sociales. De acuerdo con el informe del cual se transcriben los siguientes apartes, el 83,19% de los asesinatos (ocurridos entre el 24 de noviembre de 2016 -día de la firma del Acuerdo final, y mayo de 2018), recaen sobre líderes vinculados a conflictos por tierras y recursos naturales.

Según un informe sobre la situación de defensores de derechos humanos en los territorios del país, realizado por Indepaz, Marcha Patriótica y la cumbre Agraria, a lo largo de este año (2018) 120 líderes sociales y defensores de derechos humanos han sido asesinados en Colombia. Si se contabilizan los homicidios cometidos contra líderes en el país desde la firma de los Acuerdos de Paz del gobierno con las FARC, la cifra se torna aún más preocupante. Según los criterios de Indepaz, desde diciembre de 2016, 295 defensores han sido asesinados en el país, es decir que en promedio se registró una muerte cada cuatro días¹⁹. No obstante, en la primera semana de Julio nueve líderes sociales fueron asesinados en los departamentos de Chocó, Caquetá, Atlántico, Antioquia, Córdoba y Nariño [...]. El informe revelado por estas organizaciones asegura que el 81,5 por ciento de las víctimas pertenecen a organizaciones campesinas, Juntas de Acción Comunal o étnicas. También expresa que los conflictos

¹⁷ <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/asi-es-el-proyecto-de-ley-que-busca-regular-la-consulta-previa-en-colombia-articulo-811740>

¹⁸ <https://canal1.com.co/emision/german-vargas-lleras-responde-preguntas-dirigentes-gremiales-del-pais/> Minuto 33:00

¹⁹ Leonardo González, uno de los integrantes de Indepaz que elaboraron el informe, a quien consulté sobre el mismo, me explica que los datos cambian de manera permanente porque lamentablemente en Colombia todos los días matan por lo menos un líder.



Nevados. Foto: Gustavo Wilches-Chaux, 2018©

por tierras y recursos naturales (minería, cultivos ilícitos) serían en un 83,19 por ciento de los casos el principal motivo de asesinatos²⁰.

El 24 de Julio pasado el Espectador difundió el Sexto Informe de la Organización Global Witness, según el cual “2017 fue el año más letal para los defensores del medio ambiente, con un total de 207 casos en el mundo, seis más que en 2016. [...] ¿La razón? Defender sus territorios y recursos naturales de intereses que van desde actividades criminales hasta la agroindustria, la minería —legal e ilegal— o la tala”. El mismo informe indica que Colombia “ocupó en 2016 el segundo lugar de esta infame lista²¹, con 37 líderes ambientales asesinados, y, a pesar de que bajó al tercer lugar en 2017, el panorama no es alentador.”²²

En Colombia, los asesinatos alcanzaron un máximo histórico, pese a (o tal vez, debido a) el acuerdo de paz firmado recientemente entre el gobierno y el grupo guerrillero de las FARC. Las áreas que previamente estaban bajo control guerrillero ahora son observadas con codicia por compañías extractivas y paramilitares, mientras que las comunidades desplazadas que regresan son atacadas por recuperar tierras que les fueron robadas durante medio siglo de conflicto²³. El 3 de Septiembre la cifra de defensores de derechos humanos (dentro de ellos los defensores de causas ambientales) se había incrementado a 343: “La zona con más víctimas es Cauca, con 84 casos; le sigue Antioquia, con 49; Norte de Santander, con 21; Nariño, con 20; Valle del Cauca, con 18; Chocó, con 17; Arauca y Risaralda, con 14, entre otros”²⁴.

La participación de los actores no humanos en las decisiones que los afectan²⁵

En la década en curso han ocurrido en algunos lugares del mundo, y especialmente en Colombia, hechos jurídicos que han marcado hitos en el reconocimiento de que existen seres no humanos -incluso no animales- que ostentan

20 <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/el-mapa-de-los-lideres-sociales-asesinados-en-colombia-184408>

Un informe completo se encuentra en http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/07/20180629_ideas_verdes_8_web.ok_.pdf

21 Según esa organización el primer lugar lo ocupa Honduras.

22 <https://colombia2020.elespectador.com/pais/2017-el-ano-en-el-que-mas-defensores-del-medio-ambiente-fueron-asesinados>

23 El informe completo se puede descargar en <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/a-qu%C3%A9-precio/>

24 <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/lideres-y-defensores-asesinados-en-colombia-263382>

25 Este tema lo abordo con más detalle en el artículo titulado “De ‘la función ecológica del duende’ a los Derechos del Agua - Historia de vida de un concepto” (última versión: Junio 12, 2018) Inédito a la fecha. De ese artículo tomo prestados algunos párrafos.

la condición de sujetos de derechos. Es así como en 2011 se expidió en Colombia el Decreto-Ley 4633 conocido como “Ley de Víctimas para Comunidades Indígenas), en cuyo artículo 45 se establece que

“El territorio, comprendido como integridad viviente y sustento de la identidad y armonía, de acuerdo con la cosmovisión propia de los pueblos indígenas y en virtud del lazo especial y colectivo que sostienen con el mismo, sufre un daño cuando es violado o profanado por el conflicto armado interno y sus factores vinculados y subyacentes y vinculados.

Son daños al territorio aquellos que vulneren el equilibrio, la armonía, la salud y la soberanía alimentaria de los pueblos indígenas y que puedan entenderse conexos con las causas a las que se refiere el artículo 3º del presente decreto.

En 2016 la Corte Constitucional colombiana expidió la Sentencia T-622/16²⁶ que se basa, entre otras consideraciones, en los derechos bioculturales de las comunidades étnicas, sobre los cuales afirma que:

Los denominados derechos bioculturales, en su definición más simple, hacen referencia a los derechos que tienen las comunidades étnicas a administrar y a ejercer tutela de manera autónoma sobre sus territorios -de acuerdo con sus propias leyes, costumbres- y los recursos naturales que conforman su hábitat, en donde se desarrolla su cultura, sus tradiciones y su forma de vida con base en la especial relación que tienen con el medio ambiente y la biodiversidad. En efecto, estos derechos resultan del reconocimiento de la profunda e intrínseca conexión que existe entre la naturaleza, sus recursos y la cultura de las comunidades étnicas e indígenas que los habitan, los cuales son interdependientes entre sí y no pueden comprenderse aisladamente.

También se fundamenta la sentencia en el Principio de Precaución, el cual

se erige como una herramienta jurídica de gran importancia, en tanto responde a la incertidumbre técnica y científica que muchas veces se cierne sobre las cuestiones ambientales, por la incommensurabilidad de algunos factores contaminantes, por la falta de sistemas adecuados de medición o por el desvanecimiento del daño en el tiempo.

El fallo en mención recuerda que la Corte ha señalado en la reciente sentencia C-449 de 2015 que la perspectiva ecocéntrica puede constatarse en algunas decisiones de esta Corporación; por ejemplo, la sentencia C-595 de 2010 anota que la Constitución muestra igualmente la relevancia que toma el medio ambiente como bien a proteger por sí mismo y su relación estrecha con los seres que habitan la tierra. En igual sentido, la sentencia C-632 de 2011 expuso que:

“en la actualidad, la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados. En este sentido, la compensación ecosistémica comporta un tipo de restitución aplicada exclusivamente a la naturaleza’. Postura que principalmente ha encontrado justificación en los saberes ancestrales en orden al principio de diversidad étnica y cultural de la Nación (art. 7º Superior)”²⁷. (Nota de la Corte: Subrayado fuera de texto original)

26 Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>

27 **Nota de pie de página #87 de la Sentencia:** Conforme a lo anterior, la sentencia en comento señala que “es admisible sostener por la Corte que los enfoques heterogéneos de protección al medio ambiente encuentran respaldo en las disposiciones de la Carta de 1991. El paradigma a que nos aboca la denominada ‘Constitución Ecológica’, por corresponder a un instrumento dinámico y abierto, soportado en un sistema de evidencias y de representaciones colectivas, implica para la sociedad contemporánea tomar en serio los ecosistemas y las comunidades naturales, avanzando hacia un enfoque jurídico que se muestre más comprometido con ellos, como bienes que resultan por sí mismos objeto de garantía y protección.” Adicionalmente, se puede decir que las Constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009) han adoptado este enfoque de protección del medio ambiente. De igual forma, recientemente el gobierno de Nueva Zelanda reconoció como sujeto de derechos al río Whanganui.

En el mismo sentido, la sentencia T-080 de 2015, indicó que en esta línea, “la jurisprudencia constitucional ha atendido los saberes ancestrales y las corrientes alternas de pensamiento, llegando a sostener que ‘la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados’²⁸.

Con base en esta y otras consideraciones de tipo jurídico, científico y socio-cultural, en el punto Cuarto de su parte decisoria la sentencia ordena “RECONOCER al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas, conforme a lo señalado en la parte motiva de este proveído en los fundamentos 9.27 a 9.32”.

El 15 de Marzo de 2017 el Parlamento de Nueva Zelanda expidió una ley reconociéndole derechos al río Whanganui su condición de Persona Jurídica. Una semana después el Alto Tribunal de Uttarakhand (India) declaró a los ríos Ganges y Yamuna como entidades vivas con derechos legales, en respuesta a una demanda interpuesta desde 2014 “a petición de un residente de la ciudad sagrada Haridwar, en Uttarakhand, por la que transcurre el Ganges, que es como nuestra madre, pero está siendo descuidado”²⁹.

El 5 de Abril del año en curso, nuevamente en Colombia, la Corte Suprema de Justicia profirió la Sentencia STC4360 – 2018 en respuesta a una Acción de Tutela interpuesta por 25 niños, niñas y jóvenes que con el apoyo de la organización DeJusticia, demandaron al Estado por no garantizar sus derechos a la vida y al medio ambiente³⁰.

La Corte Suprema apoyó esta petición y le ordenó a la Presidencia, y a los ministerios de Medio Ambiente y de Agricultura, construir un “pacto intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano”, con la participación de los tutelantes, las comunidades afectadas, y organizaciones científicas y de investigación, para reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases de efecto invernadero. “Resulta claro, pese a existir numerosos compromisos internacionales, normatividad y jurisprudencia sobre la materia, que el Estado colombiano no ha enfrentado eficientemente la problemática de la deforestación en la Amazonía”, señala el tribunal.

Con el objetivo de proteger este ecosistema vital, la Corte Suprema reconoce a la Amazonía colombiana como una “entidad sujeto de derechos”, así como el año pasado la Corte Constitucional lo hizo con el río Atrato. Esto significa que el Estado tiene el deber de protegerlo, conservarlo, mantenerlo y restaurarlo.

El alto tribunal también ordenó a los municipios de la Amazonia actualizar sus Planes de Ordenamiento Territorial en un plazo de cinco meses, y contar con un plan de acción de reducción de la deforestación a cero con estrategias medibles; y a las Corporaciones Autónomas de la Amazonía (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico, Cormacarena y Corpoamazonía) expedir un plan de acción para reducir la deforestación.

Los hitos citados establecen una plataforma legal y jurisprudencial a partir de la cual es posible y pertinente reclamar que *actores no humanos de los territorios, como los ecosistemas y los ríos y otros cuerpos de agua (como los humedales, las zonas costeras, los acuíferos subterráneos y los océanos mismos) deben ser consultados cuando los humanos tomamos decisiones que de una u otra manera puedan afectarlos*.

28 Nota de pie de página #88 de la Sentencia: De acuerdo con la sentencia T-080 de 2015, “adicionalmente, la Corte Constitucional ha venido construyendo una sólida doctrina con respecto a la defensa del pluralismo y autodeterminación cultural de los pueblos, advirtiendo los riesgos conexos a la presencia de una cultura mayoritaria que amenaza con la desaparición de sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía y, en términos amplios, su modo de vida buena (lo que suele denominarse cosmovisión). Sobre todo cuando el conflicto gira en torno a la tierra -la que tiene una protección colectiva y reforzada en la Carta Política de 1991- en atención al lugar especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos tribales reviste su relación con el territorio. En el mismo sentido consultar la sentencia C-123 de 2014.

29 <http://www.excelsior.com.mx/global/2017/03/21/1153238>

30 <https://www.dejusticia.org/en-fallo-histórico-corte-suprema-concede-tutela-de-cambio-climático-y-generaciones-futuras/> // <https://www.elspectador.com/opinion/amazonia-sujeto-de-derechos-columna-749739>



Río Cauca. Foto: Gustavo Wilches-Chaux, 2018©

Si bien desde el punto de vista jurídico las decisiones citadas resultan novedosas e incluso “atrevidas”, desde el punto de vista de la llamada Gestión del Riesgo de Desastres tenemos claro desde hace muchos años, que los mal llamados “desastres naturales” son la manera como los ecosistemas *protestan por las malas cuando en las decisiones humanas no son tenidos en cuenta por las buenas*.

Unos y otros enfoques, el constitucional, el legal, el jurisprudencial, el de la Gestión Ambiental, la Gestión Climática y la Gestión del Riesgo de Desastres, al igual que el enfoque de la Ética bio-ecocéntrica y no exclusivamente antropocéntrica, resultan complementarios, y nos indican que por el bien no solamente de los ecosistemas y sus componentes, sino por el bien de las comunidades humanas, necesariamente estos actores no humanos deben ser consultados y tenidos en cuenta en el momento de tomar decisiones humanas.

No nos vamos a detener aquí en mayores reflexiones alrededor de los enfoques mencionados en el párrafo anterior, sino que nos limitaremos a presentar apartes del informe que surgió de la “Auditoría de Cumplimiento” que realizó la Contraloría General de la República al proyecto Hidroituango, en los cuales resulta evidente que muchas decisiones críticas en las distintas etapas del proyecto, se tomaron sin tener en cuenta ni el derecho de las comunidades de la zona de influencia a participar efectivamente en las mismas, ni mucho menos el derecho del río Cauca, de las laderas, de las fallas geológicas y de otros actores del territorio, a ser consultados y a ser tenidos en cuenta. Es decir: *a participar*.

Ese proyecto venía generando distintos tipos de afectaciones para las comunidades desde muchos años atrás, pero ni el Estado ni el país se habían percatado de que *la situación constituía un desastre continuado*. Se necesitó que en Mayo del año en curso se presentara una emergencia en la sala de máquinas de la hidroeléctrica para que se adquiriera conciencia de la gravedad de la situación.³¹

Personalmente no me cabe duda de que, por las distintas dimensiones que se entrecruzan en el escenario de Hidroituango (ecológicas, sociales, políticas, económicas, de conflicto armado) hoy nos encontramos frente al *desastre más complejo que ha vivido Colombia en su historia* (superado sólo, posiblemente, por el conflicto

³¹ https://lasillavacia.com/silla-paisa/la-contraloria-legitima-las-exigencias-aguas-abajo-contra-hidroituango-67699?utm_source=facebook

armado de más de siete décadas de duración y del cual esperábamos comenzar a salir con el Acuerdo de Paz con las FARC).

En la página web de la Contraloría³² se introduce así la presentación de esos “hallazgos”:

Bogotá, 27 de agosto de 2018.- Una auditoría de cumplimiento realizada por la Contraloría General de la República determinó graves errores en el proceso de licenciamiento ambiental y en el desarrollo constructivo del Proyecto Hidroeléctrico de Ituango y concluyó también que, por la falta de estudios detallados, a lo largo de la ejecución del mismo, EPM tomó decisiones, a juicio de este organismo de control, sin el sustento técnico suficiente.

Es el caso del taponamiento de los túneles de desvío inicialmente diseñados, frente a los cuales no construyó las compuertas que permitieran el control del cauce. Una decisión basada más en criterios económicos por el alto costo de las compuertas.

En su reemplazo, EPM construyó el túnel que al colapsar generó la falla del sistema, con los consecuentes problemas de gran magnitud ocasionados por la emergencia de abril de 2018.

Para la CGR, la capacidad destructiva de las aguas del río Cauca tuvo libertad absoluta porque EPM perdió el control hidráulico del proyecto y el plan de contingencias no tenía previsto el riesgo catastrófico ocurrido, con lo cual, ante la incapacidad de esta empresa para atender la emergencia, el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres asumió su liderazgo.

Aún no se tiene claro el costo para la Nación y los entes territoriales de la atención de la emergencia, que además no ha sido superada, pues las poblaciones aún se encuentran en albergues sin poder recuperar sus vidas.

Incálculos daños sociales y ambientales

A través de su Delegada de Medio Ambiente, la Contraloría General de la República realizó una auditoría donde evaluó el cumplimiento de las obligaciones y requerimientos de la Licencia Ambiental otorgada mediante Resolución 0155 de 2009 a EPM para la construcción, llenado y operación del Proyecto Hidroeléctrico- Pescadero Ituango. La conclusión de la auditoría es que son incálculos los daños sociales y ambientales producidos por el desastre del Proyecto Hidroeléctrico de Ituango. Y todo a consecuencia de graves errores cometidos en la expedición y modificaciones de la licencia ambiental y reiterados incumplimientos por parte del dueño del proyecto. Al finalizar la auditoría, la Contraloría General de la República formuló 35 hallazgos, de los cuales 29 tuvieron presunta incidencia disciplinaria y 8 penal, los cuales puso en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación y Fiscalía General de la Nación por las fallas detectadas.

La auditoría a la gestión de las autoridades ambientales en el proceso de licenciamiento del Proyecto Hidroeléctrico Ituango, se adelantó desde febrero pasado, meses antes de ocurrida la emergencia. Aunque es una de las obras más grandes e importantes que se adelantan en el país, no contó con Diagnóstico Ambiental de Alternativas, ni estudios y diseños detallados. El Ministerio de Ambiente expidió la licencia ambiental del proyecto en el año 2009, a sabiendas de que el lugar presentaba cantidad de fallas geológicas ampliamente conocidas y registros de derrumbes frecuentes.

32 <https://tinyurl.com/y8cxh5r6>

Son varias las situaciones detectadas por la Contraloría:

- Por deficiencias en el seguimiento efectuado por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA se perdió el control del proyecto: desde hace más de 8 años abrió procesos sancionatorios que no han sido fallados por inactividad procesal.
- Por si fuera poco, en el desarrollo de la construcción de Hidroituango, EPM ocultó información a la autoridad ambiental y avanzó obras sin la licencia requerida.
- El proyecto que se encuentra en construcción es distinto al licenciado. Es así como se la han efectuado 12 modificaciones a la licencia ambiental.
- Es claro también que, para proyectos de este tipo, no existe en el Estado Colombiano una entidad que evalúe en etapa de licenciamiento los aspectos técnicos de ingeniería y haga seguimiento en su ejecución. El Ministerio de Minas y Energía no ejerce control al Proyecto de Ituango ni a otros similares.
- La ausencia del Plan de Contingencias ajustado a los riesgos reales del proyecto ocasionó perjuicios en parte a más de 25.000 personas de los 14 municipios afectados por la emergencia ocurrida en abril del presente año e incalculables daños a los recursos naturales.
- El riesgo sistemático del proyecto es permanente. Es incierto su futuro y las comunidades afectadas por el proyecto no tienen definida su situación.
- Por otro lado, la Contraloría encontró que, por errores del Ministerio del Interior, se violó el derecho a la consulta previa a las comunidades indígenas de la zona.

Con posterioridad a la notificación de ese informe, respondieron las Empresas Públicas de Medellín EPM³³ y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales ANLA³⁴, pero no viene al caso analizar aquí esas respuestas por cuanto nuestro interés por ahora no es hacerle un seguimiento al desastre de Hidroituango, sino sustentar *a posteriori* la necesidad de que esa institución que es la Participación, se reconozca como un derecho y se haga efectiva también para los actores no humanos de los territorios, con el fin de evitar en lo posible que ocurran desastres.

Otras situaciones que pueden afectar a la institucionalidad ambiental

Colombia cuenta con un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que nace originalmente tras el desastre de Armero en 1995 (Decreto 919 de 1989) y que se actualiza y fortalece conceptualmente mediante Ley 1523 de 2012; y con un Sistema Nacional Ambiental que nace con la Ley 99 de 1993, la cual desarrolla los principios ambientales que quedaron consagrados en la Constitución Política de 1991.

Existe también un Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) creado mediante decreto 298 de 2016, que no entro a comentar porque no he logrado entender qué funciones cumple, distintas a las que ya cumplen o deberían cumplir los otros dos sistemas mencionados. La gestión ambiental, la gestión del riesgo y la gestión climática constituyen un *continuum* y no se deberían separar.

Lo cierto es que tanto el Sistema Nacional de Gestión de Desastres como el Sistema Nacional Ambiental han venido acumulando experiencia institucional, información sobre las dinámicas territoriales y saberes sobre la manera adecuada –y no adecuada- de llevar a cabo en la práctica la gestión territorial.

Pertenecen al Sistema Nacional Ambiental el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los institutos de investigación del Estado (Ideam, Instituto Alexander von Humboldt, Instituto Amazónico de Investigaciones “SINCHI”, Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John von Neumann”, Servicio Geológico

33 <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/epm-responde-a-la-contraloria-por-hidroituango-260616>

34 <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/senalamientos-de-la-contraloria-en-hidroituango-no-corresponden-a-la-realidad-anla-260542>



Mocoa. Foto: Gustavo Wilches-Chaux, 2018©

Nacional, Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras INVEMAR, y otros), las Corporaciones Autónomas Regionales CARs y otras instituciones que ejercen autoridad ambiental en determinados territorios.

En una entrevista para el diario El Colombiano (agosto 18), el Ministro de Ambiente Ricardo Lozano, expresó su preocupación porque

“El presupuesto que tenemos ahora, más que bajo, es crítico. La falta de recursos pone en riesgo la protección de las áreas protegidas y además, está en riesgo toda la gestión integral del recurso hídrico, el monitoreo que se realiza sobre el agua, los suelos y la calidad del aire; pues también está en riesgo. Hay un déficit presupuestal para la cartera ambiental desde hace mucho tiempo, tenemos que hacerle entender a la sociedad que este es un Ministerio trasversal a los otros”³⁵.

De hecho, según información del MADS, en el debate sobre el presupuesto ante la Comisión V de la Cámara de Representantes, el mismo Ministro “aprovechó para solicitar un aumento de recursos que le permitan a este sector funcionar y seguir entregando información de calidad al país.”

“Lo primero es la recuperación del presupuesto aplazado y congelado. La otra opción es que nos devuelvan parte de los 231.000 millones de pesos necesarios en la operación y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, con lo cual nos comprometimos en el año 2018-2019. El presupuesto de 2019 queremos subirlo a 796.501 entre inversión y funcionamiento”³⁶.

En el proyecto de Presupuesto General de la Nación para el año 2019 que actualmente se discute en el Congreso, al sector ambiental se le asignaron recursos por valor de \$561.396'805.396 que equivalen a un 37.8 por ciento menos de lo asignado en el presupuesto del año anterior³⁷, y al 0.21 por ciento (aproximadamente la quinta parte del 1 por ciento) del Presupuesto total de Rentas y Recursos de Capital del país: \$258,997,305'209,927 (cerca de 259 billones de pesos).

35 <http://www.elcolombiano.com/colombia/la-falta-de-recursos-pone-en-riesgo-la-proteccion-ambiental-BD9151164>

36 Agosto 22, 2018 <http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/4116-minambiente-busca-recuperar-el-presupuesto-del-sector>

37 Esta cifra representa un “logro” relativo, pues en el proyecto de presupuesto 2019 que dejó preparado el Ministro de Hacienda del Gobierno anterior, el recorte para el sector ambiental era del 60%

Lo cierto es que más allá de que las instituciones que forman parte del SINA, con el apoyo de las organizaciones, sectores y actores que tenemos muy clara la importancia estratégica de la dimensión ambiental en el desarrollo del país, logren incrementar los recursos asignados al Sistema en el Presupuesto Nacional, resulta indispensable que se entienda que *el continuum gestión ambiental-gestión del riesgo-gestión climática no puede ser como el airbag que se le pone al timón de un carro para que a la hora de un accidente se inflé y amortigüe el golpe, mientras que el presupuesto “normal” se invierte en aguardiente pa'l chofer.*

Todo el presupuesto nacional -incluyendo a los sectores público y privado- tiene que ejecutarse teniendo en cuenta la responsabilidad socio-ambiental de todos los proyectos y actividades que lleve a cabo cada sector. No pueden existir unos sistemas encargados (con sólo el 0.2% del presupuesto nacional) de reducir las amenazas, las vulnerabilidades y los riesgos, y de responder a los desastres para intentar mitigar o curar sus impactos, mientras otros sectores y actores del mismo Estado (con el 99.8% del presupuesto nacional) o del sector privado, se dedican a incrementar la vulnerabilidad de los territorios y consecuentemente a generar riesgos, con plena conciencia o por falta de precaución.

Así por ejemplo, en los presupuestos del Ministerio de Transporte y de la Agencia Nacional de Infraestructura, del Ministerio de Minas y Energía y de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, y en los presupuestos de todos y cada uno de los proyectos que adelantan estas y las demás entidades estatales, o las empresas del sector privado de capital extranjero o nacional, u otras autoridades sectoriales y territoriales, deben estar contemplados los recursos necesarios para realizar una efectiva gestión ambiental-gestión climática-gestión del riesgo, que no solamente proteja a esos proyectos y actividades de las amenazas externas que las puedan afectar, sino que eviten que esos mismos proyectos y actividades generen amenazas para los territorios en sus zonas de influencia o que contribuyan a crear condiciones de vulnerabilidad socio-ambiental.

Procesos tan graves de detrimento del Patrimonio Natural y de sus amortiguadores frente al cambio climático, como el que está teniendo lugar en este preciso momento en Bogotá Distrito Capital, que violan con total tranquilidad los derechos ambientales, el debido proceso y otras normas consagradas en la Constitución y la ley, sin que -con excepción de los intentos de la Personería Delegada para la Protección del Ambiente, que ya le han valido “advertencias” del Alcalde Mayor- exista autoridad interesada en ejercer efectivamente el debido control, no pueden hacer metástasis al resto del país.

¿Eliminación o reforma de las CARs?

Desde hace varios años se viene hablando en el país de la necesidad de eliminar las Corporaciones Autónomas Regionales CARs, que de alguna manera son la materialización del Sistema Nacional Ambiental a nivel territorial. El principal argumento que se blande es que están tomadas por la politiquería y la corrupción, lo cual pude ser total o parcialmente cierto en muchas de ellas. Pero si ese argumento es suficiente para eliminar a las CARs, lo sería también para eliminar a todas las instituciones del Estado, pertenecientes a todas las ramas de Poder.

Es necesario, sin duda alguna, reformarlas, pero siempre y cuando sea para garantizar que puedan cumplir de manera autónoma y efectiva -y con los recursos necesarios- sus responsabilidades en materia de gestión ambiental, gestión del riesgo y gestión climática. Que su eliminación no sea para eliminar, de paso, las licencias y los controles ambientales que, para muchos de los tomadores de decisiones en los sectores público y privado del país, constituyen -junto con las Áreas Protegidas- “obstáculos para el desarrollo”.

A manera de conclusión

Se puede afirmar que la capacidad de enfrentar los otros tres desafíos socio-ambientales estratégicos del país (y de los cuales me ocuparé en la siguiente entrega), depende de que se logren fortalecer el Estado de Derecho



Mocoa. Foto: Gustavo Wilches-Chaux, 2018©

y la Institucionalidad responsable de cumplir los artículos 2º y 79º de la Constitución Nacional, que, aunque ya transcribí arriba, vuelvo a transcribir aquí. Porque resulta indispensable que cada persona que forme parte del territorio colombiano tenga conciencia clara de los derechos y deberes derivados de nuestra pertenencia a esta comunidad que constituimos entrelazadamente con los ecosistemas urbanos y rurales del país.

Artículo 20. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para 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.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

En la siguiente entrega exploraremos los otros desafíos: 2. Recuperar y conservar ecosistemas estratégicos para la seguridad climática; 3. garantizar la Seguridad, Autonomía y Soberanía Alimentaria de quienes habitamos en el territorio nacional, y 4. Mantener la autonomía de Colombia frente a los intereses de las grandes potencias, con el fin de evitar que nos conviertan en ficha de intereses geo-políticos ajenos al país

EL INEVITABLE AUMENTO DEL GASTO PÚBLICO

JORGE IVÁN GONZÁLEZ
PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
Y DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Introducción

La Comisión de Gasto le entregó su informe al gobierno en enero (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2017). Entre los miembros de la Comisión¹ se esperaba que la administración saliente y, sobre todo, los candidatos y el nuevo gobierno prestaran atención a sus recomendaciones. Esta expectativa no se cumplió, y no hubo debate. Los miembros del gobierno de Duque no se han pronunciado sobre el informe de la Comisión. Este desprecio apenas es transitorio porque, más temprano que tarde, el gobierno tiene que leer con detenimiento el informe ya que los asuntos relacionados con el gasto van a ser prioritarios.

Hasta ahora las declaraciones del ministro Carrasquilla han girado en torno a los aspectos tributarios. Sobre el gasto solamente ha dicho que se debe disminuir. Este ha sido un estribillo de todos los ministros de Hacienda. Les parece inapropiado afirmar que el gasto público tiene que subir. Pero los ministros olvidan que el gasto es muy bajo y en las circunstancias actuales, si se quiere una economía moderna, no queda más alternativa que incrementarlo. En su discurso en contra del gasto, el exministro Cárdenas utilizó el término de “austeridad inteligente”. Decía que había que reducir el gasto, pero teniendo cuidado de no afectar de manera negativa el crecimiento. De acuerdo con el *Marco Fiscal de Mediano Plazo* elaborado por Cárdenas (Ministerio de Hacienda, 2018), en el 2017 el déficit fiscal fue de 22 billones de pesos (2,4% del PIB). Al final del 2018, Carrasquilla estima que el faltante será de 25 billones de pesos, aunque no ha explicado los detalles de las proyecciones. Y anunció un programa severo de austeridad, que se debe expresar en una disminución del gasto.

Es necesario gastar más y mejor

En contra de lo que ha expresado hasta ahora, el gobierno actual y los futuros deben aceptar que el gasto público tiene que continuar subiendo. Y sobre este postulado se debería diseñar la política fiscal. No tiene mucho sentido continuar anunciando recortes al gasto público porque es inevitable que siga creciendo. Frente a esta realidad, el equilibrio fiscal únicamente se puede lograr por el lado de los tributos, incrementándolos. El gobierno ha reconocido que es necesario subir los impuestos, pero también ha dicho que, al mismo tiempo, reducirá el gasto. Esta segunda alternativa no es conveniente y, sobre todo, no es factible.

¹ El autor fue miembro de la Comisión del Gasto.

El asunto tributario adquiere más relevancia si se tiene presente que el informe de la Comisión del Gasto llegó a la conclusión de que el nivel de gasto en Colombia es muy bajo y tiene que incrementarse. Para la Comisión es necesario *gastar más y mejor*. Los niveles de gasto son insuficientes, pero su crecimiento debe realizarse con criterios de eficiencia. A diferencia de otras comisiones de gasto, no se propone reducir el gasto, sino que se acepta que para construir una sociedad moderna es absolutamente necesario elevar los niveles de gasto.

El mensaje de la Comisión del Gasto se podría comparar con el de la Misión Bird-Wiesner (Bird y Wiesner, 1982), que también analizó el gasto público. Ese mensaje tiene tres principios. i) El volumen de gasto público es suficiente, ii) el gasto debe ser eficiente, y iii) para que el gasto sea eficiente se requiere que haya incentivos claros. Por su parte, la Comisión del Gasto se mueve alrededor de dos postulados. i) El volumen de gasto no es suficiente y debe subir, y ii) el gasto tiene que ser más eficiente.

Es claro, entonces, que entre las dos comisiones la principal diferencia radica en la posición frente a las opciones de aumentar o conservar el nivel de gasto. En las condiciones actuales de la economía colombiana es más conveniente seguir el mensaje de la Comisión del Gasto. El gasto debe subir porque al observar su evolución en cada uno de los sectores se concluye que es insuficiente para responder a las necesidades y, además, en Colombia es muy bajo, incluso cuando se contrasta con el de otros países latinoamericanos.

Ambas comisiones coinciden en la necesidad de mejorar la *eficiencia*. Para Bird-Wiesner este propósito se logra perfeccionando los incentivos y tratando de introducir lógicas propias de la competencia en espacios como el de la educación y la salud. En cuanto a la eficiencia, hay un cierto consenso, aunque no se sepa con precisión el significado preciso del “gasto eficiente”. Sin duda, es necesario mejorar la calidad del gasto. Y la forma de hacerlo depende de cada sector. No hay un único camino. En educación se deben tomar medidas distintas a las que requiere el sector salud.

Más impuestos

Cuando se compara con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se observa que el gasto público en Colombia es relativamente pequeño. El gasto del Gobierno Central Nacional (GCN), como porcentaje del PIB, fue de 19% en el 2016. Esta cifra es relativamente baja. Por su parte, la presión tributaria, o el peso que tienen los impuestos en el PIB, fue de 15%, que también es un valor pequeño. La presión tributaria en los países de América Latina está alrededor de 22%, y en Europa supera el 45% del PIB.

La diferencia entre los ingresos y los gastos corresponde aproximadamente al déficit fiscal. Y para cerrar la brecha por el lado de los impuestos el gobierno ha enviado dos mensajes confusos, acompañados de argumentos coyunturales, que son simples y frágiles. El primero está relacionado con el nivel a partir del cual se debe comenzar a cobrar el impuesto a la renta. Y el segundo tiene que ver con la ampliación del IVA a los bienes de consumo de la canasta familiar. En ningún caso se han planteado alternativas estructurales como gravar a las personas de altos ingresos. No se le ha escuchado del nuevo gobierno ningún comentario sobre impuestos a la riqueza, incrementos en el predial, etc. Estas fuentes de recursos que son claramente progresivas no han recibido ninguna atención. El gobierno ha mostrado que no tiene ninguna intención de avanzar por el único camino que permite mejorar la equidad: los impuestos directos progresivos. Por el lado del IVA no es posible mejorar la distribución porque este impuesto es intrínsecamente regresivo.

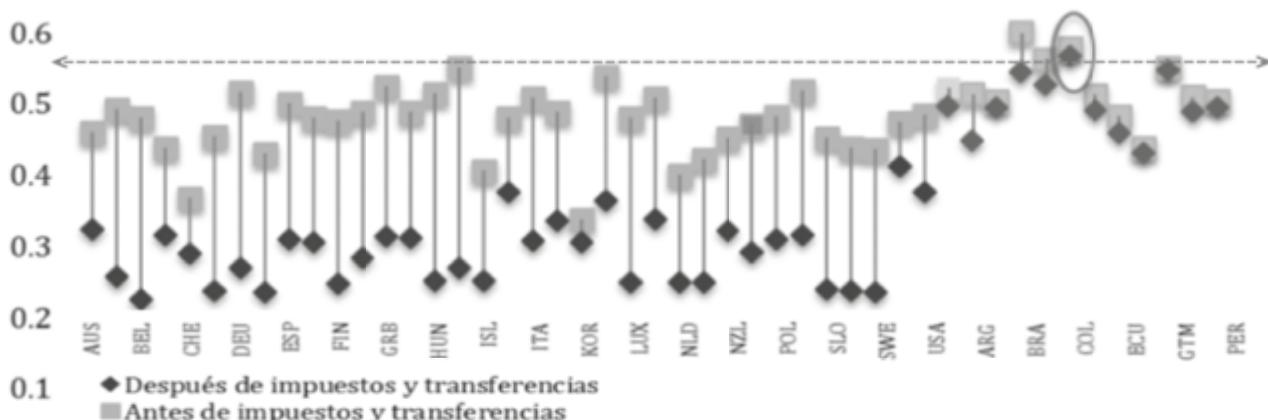
Piensa Carrasquilla que el ingreso a partir del cual se debe pagar impuestos debe ser el PIB per cápita. Si se divide el PIB proyectado para el 2018, que es de 954 billones de pesos, por la población estimada por el Dane, de 49,9 millones de personas, el ingreso promedio anual sería de 19,1 millones de pesos, y el mensual de 1,6 millones. En los cálculos del Ministro el promedio estaría alrededor de 1,9 millones, así que a partir de este nivel de ingreso se debería



comenzar a pagar impuestos a la renta. Actualmente son contribuyentes quienes ganen más de 3,7 millones al mes. Esta reducción del umbral aumentaría el recaudo, pero es un duro golpe para el consumo de los grupos medios de la población. Desde el punto de vista político al gobierno le hace menos daño esta alternativa que aumentar los impuestos a los ricos. En los mensajes tributarios de Carrasquilla no se menciona la posibilidad de subir los impuestos al suelo, a la riqueza y al patrimonio. El Ministro prefiere incluir como contribuyentes a personas que se ganan 2,2 salarios mínimos, y que apenas están superando el umbral de la pobreza.

Además de ampliar la base, el Ministro ha dicho que extenderá el IVA a los bienes que hacen parte de la canasta de alimentos básicos. Carrasquilla reconoce que el IVA es un impuesto regresivo que afecta más a los pobres. Al ampliar el número de bienes que deben pagar IVA, o al subir la tarifa, los más perjudicados son los pobres. Para evitar estas inequidades el gobierno ha dicho que buscará *compensaciones* a través de la política social, sin precisar cómo lo hará. Los gobiernos colombianos ya han demostrado que son incapaces de compensar mediante los programas sociales o las políticas de focalización.

Gráfico 1 - Gini antes y después de la política fiscal (impuestos y subsidios) - 2016



Fuente: Ocde



El gráfico 1 presenta un diagnóstico que ha sido compartido por la Comisión de Expertos Tributarios (2015), la Comisión del Gasto, y por organismos internacionales como CEPAL, OCDE, Naciones Unidas y Banco Mundial. Se compara el Gini que resulta de las dinámicas del mercado, con el Gini después de la intervención de la política fiscal, que es la conjunción de los impuestos y de las diversas modalidades de subsidios. El contraste entre los países de América Latina y el resto es contundente. Mientras que Europa logra reducir el Gini de manera significativa, en América Latina la política fiscal es incapaz de mover el Gini. En Bélgica, por ejemplo, el Gini pasa de 0,5 a 0,22. La situación es similar en los otros países europeos. La explicación de la diferencia entre Colombia y Europa es sencilla. Entre nosotros los impuestos directos a la renta y al patrimonio son muy débiles y los ricos tributan muy poco. Y, además, hay errores en la focalización del gasto; y los ricos reciben subsidios que van contra la equidad, como los de Agro Ingreso Seguro, y las numerosas exenciones.

El Gini de Colombia no se modifica con la política fiscal, así que no se ha realizado la *compensación con la que sueña Carrasquilla*. Si los efectos redistributivos hasta ahora no han sido significativos, no se entiende por qué razón si lo serán en el futuro. Este interrogante no se ha respondido. La mejor focalización de los programas sociales ayuda algo, pero mientras no haya elevados impuestos a los altos ingresos, a la riqueza y al patrimonio, el Gini no se podrá reducir de manera significativa. En síntesis, no hay ninguna evidencia de que la compensación vaya a funcionar.

De todas maneras, el cierre fiscal se tiene que realizar mediante impuestos. No hay alternativa. La reducción del gasto no es posible. Y si el camino son los tributos, éstos deben ser progresivos y deben ser asumidos por las personas más ricas. En Colombia el 1% más rico tiene el 41% de la riqueza (Londoño, 2018). En este rango debería ubicarse la mayor parte del impuesto a la renta.

Más gasto

Los temas más relevantes de la Comisión del Gasto, que deberían ser considerados por la administración Duque son los siguientes:

Presupuesto por programa. Colombia debería avanzar hacia el presupuesto por programa. El tema se ha discutido desde hace unos veinte años, pero no se ha puesto en práctica. El presupuesto por programa permite eliminar cinco

asimetrías: entre niveles de gobierno, entre instituciones, entre los gastos de funcionamiento e inversión, entre las anualidades y entre los agentes responsables. Puesto que el presupuesto se ordena alrededor de un gran programa, los niveles de gobierno y las instituciones implicadas pueden trabajar de una forma organizada, con el horizonte de tiempo del programa y sin necesidad de establecer las diferencias artificiales entre los gastos de funcionamiento y de inversión.

En *educación* es necesario aumentar el gasto al mismo tiempo que se debe mejorar la calidad. En primaria y secundaria Colombia gasta muy poco. Mientras que en Colombia el valor en primaria de un niño año es de tres millones de pesos, en Chile es de ocho millones de pesos colombianos, en Francia es de veinte millones de pesos y en Luxemburgo de cuarenta y cinco millones. Además, la Comisión propone que los egresados de universidades públicas y del programa Ser Pilo Paga, que logren un nivel de ingresos relativamente alto y que sean contribuyentes del impuesto a la renta, paguen una sobre tasa para financiar la educación pública. La Comisión llama la atención sobre la heterogeneidad que se observa en la calidad de la educación. Algunas instituciones ofrecen enseñanza de excelencia, pero otras no tienen incentivos para mejorar su nivel.

En *salud* es fundamental consolidar la atención preventiva. En el país no se le dado suficiente relevancia a la prevención y todo el énfasis se ha puesto en la clínica. Es absurdo que para las *empresas promotoras de salud* (EPS) sea mejor negocio posponer las citas que adelantarlas. Claramente, los incentivos no convergen. Lo que es bueno para las EPS no lo es para las *instituciones prestadoras de salud* (IPS). Para la EPS es conveniente retardar los pagos y el reconocimiento de las facturas. Y esta demora es fatal para las IPS. De manera similar, lo que es conveniente para el usuario no lo es para las EPS y las IPS. Cuando se aprobó la ley 100 de 1993 se dijo que la “modulación” garantizaría la confluencia de los intereses de los diferentes agentes que participan en el sistema. Esta modulación no ha logrado los objetivos que se propuso. Y la asimetría de intereses no se ha corregido. Además, ha fallado el control y la regulación. Desde el punto de vista financiero, la Comisión pone en evidencia el déficit acumulado de siete billones de pesos. Y junto con este stock de deuda se le está sumando cada año un desbalance de 1,5 billones. Mientras este déficit se mantenga no es posible resolver el desequilibrio estructural del sector. En los tres últimos años en Colombia el gasto en salud ha estado alrededor del 6,8% del PIB. En Brasil es del 9,7%, en Paraguay 9,1%, en Uruguay 8,7%, en Chile 7,7%, en Ecuador 7,5%, en Argentina 7,3%.

En el tema de *pensiones* los miembros de la Comisión no se pusieron de acuerdo. Algunos se inclinaron hacia la propuesta que han hecho los fondos privados de pensión que llevaría al marchitamiento progresivo de Colpensiones, y a la concentración del ahorro pensional en las administradoras privadas. La otra posición considera que se debe conservar Colpensiones, y que el régimen de prima media se tiene que universalizar pero reduciendo su alcance a un rango que puede ir entre uno y tres salarios mínimos. A partir de allí el afiliado pasaría al régimen de ahorro individual que puede ser administrado por entidades privadas y públicas. No obstante su relevancia, en Colombia el gasto en pensiones es relativamente bajo, comparado con otros países de la OCDE. En los últimos cinco años ha oscilado alrededor del 3,9% del PIB. En Italia es 14%, en Francia 13,5%, en Austria 12,7%, en Alemania 10,2%.

En el capítulo de *empleo público* la Comisión advierte sobre el aumento considerable de la contratación por fuera de planta. La llamada carrera administrativa ha ido perdiendo relevancia. Es conveniente que se haga una reflexión crítica sobre el significado del servicio civil. El empleo público en Colombia tiene un peso relativamente pequeño, alrededor del 10%. En países como Francia la relación es del 33%. De nuevo, la participación del empleo es un índice de la poca relevancia que tiene lo público en Colombia.

De manera ingenua se ha pensado que en virtud del proceso de paz habría una reducción del *gasto militar*. Ello no será posible mientras que no se consolide el proceso de paz. Y este proceso requiere aumentos considerables del gasto.



Las *demandas contra el Estado* son otra causa importante del gasto, y gracias a la Agencia de Defensa del Estado se ha logrado avanzar en su cuantificación. Todavía el monto es incierto. De todas maneras, su ritmo de crecimiento es preocupante.

La Comisión mira con buenos ojos los avances que se han conseguido en las *compras estatales* y en las diversas formas de agregación de demanda para unificar licitaciones. Estos procesos han reducido los costos y han hecho más eficiente la gestión.

Conclusión

Puesto que el gasto tiene que aumentar, no queda más remedio que manejar los recursos con cuidado y eficiencia. Y para lograr el cierre fiscal es absolutamente necesario subir los impuestos. Este proceso se debe realizar de forma progresiva, obligando a que el 1% más rico contribuya muchísimo más. Es necesario incrementar, con criterios de progresividad, los impuestos al suelo, a los activos, a la propiedad inmobiliaria, a la riqueza, al patrimonio y a los altos ingresos.

BIBLIOGRAFIA

- Bird, Richard y Wiesner, Eduardo (directores) (1982). En: Finanzas Intergubernamentales en Colombia. DNP. Bogotá.
- Comisión 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.
- Comisión 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.
- Londoño, Juliana (2018). “Por un Impuesto Progresivo a la Riqueza”. En: El Espectador, agosto 25. Ver, además, Londoño, Juliana y Avila, Javier (2018). “Can Wealth Taxation Work in Developing Countries? Quasi-Experimental Evidence from Colombia”. UC Berkeley. Berkeley (mimeo).
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018. Ministerio de Hacienda. Bogotá.

GABINETE DE PARIDAD: UN PASO EN EL CAMINO

CARMENZA SALDÍAS BARRENECHE
ECONOMISTA Y MAGISTER EN DESARROLLO REGIONAL.
FEMINISTA. INVESTIGADORA Y DOCENTE

Introducción

Cuando en 1968 el mundo vivía los eventos que fueron hitos importantes de las revoluciones del siglo XX -derechos civiles, pacifismo, ecologismo, feminismo-, en Colombia se iniciaba, con algún retraso respecto a otros países de Latinoamérica y con alguna ventaja frente a otros, una época de cambios que, en buena parte, siguen siendo apenas expectativas, considerando que la guerra y sus causas, que no serán tratadas en el presente artículo, han llevado a un aplazamiento indefinido de las agendas de la segunda mitad del siglo XX y el siglo XXI, en aras de conservar las del siglo XIX, que subyacen a los sectores más tradicionales y poderosos del país.

En particular, para esa época palabras como PARIDAD remitía a la distribución milimétrica de los cargos y contratos del Estado entre los partidos del Frente Nacional, y el país estaba lejos de considerar su acepción de equilibrio entre mujeres y hombres en el acceso a los cargos de elección popular y de gobierno. Pero, dada la importancia del tema de la participación de las mujeres en las esferas de poder, tanto público como privado, este fue rápidamente elevado al estatus de acuerdo internacional y compromiso nacional, con parámetros y referencias que han venido marcando en las últimas décadas el sentido y el ritmo de las políticas y acciones que la procuran y estimulan.

Así, desde la adopción de la Convención ONU sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en diciembre de 1979, y su puesta en vigencia en septiembre de 1981, fueron asumidos a nivel global los compromisos de la paridad en las instancias legislativas y ejecutivas de los gobiernos, y numerosos países han avanzado significativamente al respecto. En Colombia se refrendó el compromiso con la Convención en 1982 y 18 años después se aprobó la Ley de Paridad -Ley 581 de 2000- que fijó una meta mínima de treinta por ciento de mujeres en el legislativo. A la fecha, esta meta apenas alcanza veinte por ciento, y recién en esta oportunidad el gobierno inicia con un cincuenta por ciento de participación de mujeres en su gabinete. Hay que esperar cómo varía en el transcurso del cuatrienio y cómo termina.

Entre tanto, hay que reconocer que el mundo avanzó y ya poco se habla o celebra la paridad de género, siendo el aspecto más destacado hoy la construcción de “democracia paritaria”, y el avance hacia el “balance o equilibrio de géneros”. Pero, sobre todo, el cambio en los contenidos en función de la igualdad de género. En la actualidad interesa menos la participación numérica y más la transformación en los contenidos, estilos y ejecuciones generales de la sociedad, en una perspectiva feminista. Y en eso, Colombia está muy cruda.



Para el presente artículo, de carácter general e informativo, sobre el tema de la paridad de género en el presente gobierno de Iván Duque (2018-2022), han sido consultado documentos físicos y virtuales, así como artículos de prensa recientes, combinando hechos verídicos y opiniones relevantes y actuales, para construir una aproximación que permita transmitir de manera suficiente, clara y directa el carácter amplio del asunto, la situación real del país en el tema, la relevancia de las decisiones del gobierno en su inicio y los retos y agendas pendientes al respecto.

Qué es la paridad

La **paridad** se define como la relación de igualdad o semejanza de dos o más cosas entre sí¹. La palabra proviene del vocablo latino “*Paritas*”, compuesto por dos partes: “par”, que significa igual, y “-dad”, sufijo que equivale a cualidad. En general, evoca semejanza, similitud, o equivalencia entre dos o más cosas, aunque, según el contexto en que se incluye, tiene distintos usos e interpretaciones²:

- En el deporte, significa que ningún equipo logra imponerse. Cuando el nivel de dos equipos es parejo, el marcador suele ser un empate.
- En matemáticas, se asocia al múltiplo de 2. Por ejemplo, los números 2, 8, 14, 56, 788 y 1240..., son pares.
- En telecomunicaciones, se refiere al proceso de introducir un bit adicional (bit de paridad) al inicio de una transmisión de datos, para ayudar a descubrir y solucionar eventuales errores.
- En economía, remite a un patrón de comparación entre divisas. La paridad de poder adquisitivo se refiere al total de los productos y servicios generados en una región según el valor de la moneda nacional de referencia.

En perspectiva feminista

La **paridad** adquiere un nuevo significado cuando se refiere a los derechos de la ciudadanía, en particular al derecho a la igualdad de las mujeres a ser votadas en unas elecciones para poder representar políticamente a la sociedad. Y a hacer parte de las esferas de poder y decisión en todos los sectores y escalas.

¹ <https://es.oxforddictionaries.com/definicion/paridad>

² <https://definicion.de/paridad/>

La lucha por los derechos políticos de las mujeres tiene sus orígenes recientes, tal vez, en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, cuando mujeres líderes sindicales y sociales abordaron la participación efectiva en diversos procesos sociopolíticos y en distintos países, que dieron como resultados el derecho al voto y a ser elegidas. Después de 1970, aquella lucha derivó, entre otras, en la búsqueda de más y más amplios espacios para las mujeres, tanto en términos numéricos, que es necesario, como de aportes al ejercicio del poder en democracia, introduciendo nuevos estilos y contenidos, así como reflexiones sobre el poder y la democracia desde el feminismo que, de manera sutil, permean los discursos y el quehacer de quienes participan en la toma de decisiones.

El término de “democracia paritaria” se conoció en la Primera Cumbre de Mujeres en el Poder (Atenas, 1992), donde se planteó por primera vez que la infra-representación de las mujeres era un déficit de democracia³.

DECLARACIÓN DE ATENAS, 1992
Adoptada en la primera Cumbre Europea “Mujeres en el Poder”, celebrada en Atenas el 3 de noviembre de 1992.

PORQUE la igualdad formal y real entre las mujeres y hombres es un derecho fundamental del ser humano.

PORQUE las mujeres representan más de la mitad de la población. La democracia exige la paridad en la representación y en la administración de las naciones.

PORQUE las mujeres constituyen la mitad de las inteligencias y de las capacidades potenciales de la humanidad y su infra-representación en los puestos de decisión constituye una pérdida para el conjunto de la sociedad.

PORQUE una participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones puede generar ideas, valores y comportamientos diferentes, que vayan en la dirección de un mundo más justo y equilibrado tanto para las mujeres como para los hombres.

PORQUE la infra-representación de las mujeres en los puestos de decisión impide asumir plenamente los intereses y las necesidades del conjunto de la sociedad.

PROCLAMAMOS la necesidad de alcanzar un reparto equilibrado de los poderes públicos y políticos entre mujeres y hombres.

REIVINDICAMOS la igualdad de participación de las mujeres y de los hombres en la toma de decisiones públicas y políticas.

DESTACAMOS la necesidad de realizar modificaciones profundas en la estructura de los procesos de decisión con el fin de asegurar dicha igualdad.

Considerando la amplia diversidad de situaciones que el mundo y sus dos centenares de países presentan, es posible imaginar las muy distintas estrategias y acciones adelantadas por grupos de mujeres, partidos políticos, gobiernos y organizaciones en general para poner en marcha la necesaria transformación de normas y regulaciones, prácticas culturales, tradiciones sociales y demás factores que limitan o impiden la participación de las mujeres en el gobierno, el estado y la sociedad. Entre las vías para avanzar, en la práctica, hacia la igualdad de género, están el balance o equilibrio de género y la paridad de género, que se engloban en el concepto más amplio de democracia paritaria:

- *Igualdad de género* considera que las mujeres y los hombres gozan de la misma condición y tienen las mismas oportunidades para hacer efectivos el goce pleno de sus derechos humanos y su potencial a fin de contribuir al desarrollo nacional, político, económico, social y cultural y de beneficiarse de sus resultados. Consiste en que la sociedad valore de la misma manera tanto las semejanzas como las diferencias existentes entre mujeres y hombres y los diferentes papeles que desempeñan. (UNESCO, 2014, p. 70).

3 https://es.wikisource.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_de_Atenas_de_1992

(...) Ello no significa que mujeres y hombres deban convertirse en iguales, sino que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependan de si han nacido hombres o mujeres. La igualdad de género implica la idea de que todos los seres humanos, hombres y mujeres, son libres para desarrollar sus capacidades personales y para tomar decisiones (FLACSO-Chile, 2006, p. 98).

- La *democracia paritaria* es la forma de organización política y social donde existe igualdad de género y las voces tradicionalmente subrepresentadas son escuchadas para tomar decisiones (Vicente Romero, 2018). Implica la integración plena de las mujeres, en igualdad de condiciones que los hombres, a todos los niveles y en todos los ámbitos del funcionamiento de una sociedad democrática, a través de estrategias multidisciplinarias (EIGE, web, 2018).
- El *balance o equilibrio de género* es un objetivo acordado internacionalmente en la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing de 1995. Contempla la participación en condiciones de igualdad de los hombres y las mujeres en la estructura de recursos humanos y en todos los ámbitos del trabajo, proyectos o programas (EIGE, web, 2018).
- La *paridad de género* es un concepto numérico, relacionado con la igualdad de género y relativo a la representación y la participación en la toma de decisiones. Elemento necesario, pero no suficiente, para lograr la igualdad de género. Se refiere a la igualdad relativa en términos de números y proporciones de mujeres y hombres, niñas y niños, y se calcula como la proporción entre valores de mujer a hombre para un indicador determinado (UNESCO, 2014, p. 70; EIGE, web, 2018).

Aunque no son consecutivas, sin duda, los avances en la paridad de género deberían permitir un avance hacia el balance de género. Y los resultados de la paridad de género predicen, seguramente, la posibilidad de avanzar hacia el balance.

En la actualidad, la paridad, entendida como participación equilibrada de mujeres y hombres en las posiciones de poder y toma de decisiones, es una condición destacada para la igualdad entre los sexos; y el grado de paridad de las instituciones políticas y económicas se considera un indicador de la calidad democrática de los países, contemplado en índices internacionales. Tal presencia equilibrada de hombres y mujeres, si bien no resuelve la discriminación y asimetrías, sí refleja mejor la composición de la sociedad, permite una mejor representación de los intereses de las mujeres en la formulación de las políticas públicas y propicia el cambio en la percepción de que la política es asunto de hombres. Según este principio, del conjunto de posiciones a distribuir (lista electoral, consejo de administración, órgano de gobierno colegiado, etc.) ninguno de los dos sexos tendría una proporción inferior al 40 por ciento ni superior al 60 por ciento.

Para incentivar una creciente presencia de mujeres que llegue a igualar la de los hombres -en las listas de los partidos políticos, en los órganos de dirección colegiados o ejecutivos, etc.- han sido elevados a tratados y acuerdos los principios y directrices de política y acción, al tiempo que se han aplicado diversos incentivos y mecanismos. Los logros y resultados son muy variados.

La paridad: un compromiso global

La construcción de la idea normativa de democracia paritaria comprende diversos fundamentos registrados en documentos oficiales globales -tratados, convenios y recomendaciones- que tienen como base común el Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual reconoce que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país. Entre otros, conviene mencionar:

- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de las Naciones Unidas (18 de diciembre de 1979). En su Preámbulo establece que el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz requieren de manera indispensable de la máxima



participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre. En el Artículo 3º los Estados firmantes acuerdan tomar “en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica o cultural, todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo de la mujer, con el objetivo de garantizar el derecho y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre”. En el Artículo 7º establece el derecho de las mujeres a participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas, ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planes gubernamentales.

- La Cumbre Mujeres al Poder (Atenas, 1992). Las mujeres ministras y exministras europeas participantes emitieron la Declaración de Atenas, el primer documento que planteó la infra-representación de las mujeres como un déficit de democracia y que inauguró la utilización del término “democracia paritaria”.
- La IV Conferencia Mundial de las Mujeres de Naciones Unidas (Beijing, 1995). La Plataforma de Acción de Beijing (1995) dedicó un amplio apartado al ejercicio del poder y la toma de decisiones, e instó a los Estados miembros de las Naciones Unidas a adoptar las medidas de acción positiva necesarias para lograr la paridad en todos los órganos gubernamentales y de la administración pública.
- En el marco del Consejo de Europa y la Unión Europea, fueron aprobados diferentes compromisos. En 2003, el Consejo de Europa adoptó la Recomendación sobre participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión en los ámbitos político y público, incluyendo un mandato expreso a los partidos políticos para feminizar sus órganos de dirección y las candidaturas electorales. La Unión Europea ha brindado, desde su incorporación en 1996-2000, un apoyo absoluto al IV Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres. Al respecto, formula diferentes llamamientos sobre este tema, de efectos no solo en el ámbito político, sino también de los organismos de la propia Unión Europea, las empresas del sector privado y los más variados tipos de organizaciones.
- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030 (ODS), que corresponden a los grandes lineamientos de desarrollo de Naciones Unidas, dan continuidad a los esfuerzos iniciados con los Objetivos del Milenio 2000-2015, que, una vez evaluados, marcaron nuevos retos para la sociedad global. Entre los ODS se incluye el número cinco, Igualdad de Género, que busca la igualdad plena entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y niñas del mundo.
- En Colombia se ratificó en 1981 la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En 1999 se estableció una Ley de Cuotas de treinta por ciento para ambas cámaras

legislativas, que en 2001 fue declarada inconstitucional. La Ley 581 de 2000 estipuló un treinta por ciento de mujeres para cargos administrativos, pero no incluye los cargos electivos legislativos. La Ley 1475 de 2011, que fija reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales, establece la obligación de que en las listas de candidaturas para elecciones a cuerpos colegiados se incluyan al menos un treinta por ciento de mujeres.

Pero los acuerdos y tratados, la refrendación de estos y la expedición de leyes complementarias por parte de los países, son apenas el comienzo de la arquitectura institucional que es preciso disponer para que los grandes objetivos y propósitos puedan materializarse. A esto tratan de contribuir las medidas de acción positiva.

Acciones afirmativas hacia la paridad

Mujeres y hombres no participan todavía de manera equilibrada en los espacios de toma de decisión, a pesar de los importantes avances realizados por las mujeres en el ámbito político, económico y social. Persiste el denominado techo de cristal: la barrera o conjunto de barreras invisibles que restringen el acceso de las mujeres a posiciones de responsabilidad superado un determinado umbral. La resistencia a su superación se atribuye a la persistencia de un amplio abanico de sesgos de género que permean la organización y las prácticas cotidianas de los centros de poder, muchas de estas “normalizadas”. En este sentido, las relaciones de poder de género están arraigadas en las instituciones que reflejan, estructuran y refuerzan una distribución asimétrica de privilegios y oportunidades entre hombres y mujeres.

En cuanto a la paridad, entendida como participación de mujeres en los parlamentos, y después de cuatro o cinco décadas de acciones, los resultados se aprecian en el cuadro 1. Además, en la situación actual se registran los siguientes hechos (ONU Mujeres, web 2018):

- En junio de 2017, solo 2 países tenían un 50 por ciento o más de mujeres en el Parlamento: Ruanda con el 61,3 y Bolivia con el 53,1 por ciento. En otros 46 países, 30 por ciento o más eran mujeres (19 de Europa, 13 del África subsahariana y 11 de América Latina).
- En octubre de 2017, 11 mujeres ejercían como jefes de estado y 12 como jefes de gobierno, en algunos casos detentando ambas jefaturas.
- En enero de 2017, apenas el 18,3 por ciento de los cargos ministeriales estaban ocupados por mujeres principalmente en las carteras de medio ambiente, recursos naturales y energía, asuntos sociales, educación y familia.

**Cuadro 1 - Mujeres diputadas en los parlamentos estatales 2017
(Datos Unión Interparlamentaria)**

	Porcentaje
Media mundial	23,3
Países nórdicos	41,7
América	28,1
Europa con países nórdicos	26,5
Europa sin países nórdicos	25,3
África subsahariana	23,6
Asia	19,4
Países árabes	17,4
Colombia 2018(*)	20,8

Fuente: Elaboración propia, basado en: ONU Mujeres, web, 2018. (*) ONU Mujeres – PNUD, 2018, p. 4.

También las esferas de decisión en el ámbito económico continúan muy masculinizadas (Wikipedia, 2018):

- En los consejos de administración de las grandes empresas europeas, las mujeres solo representan el 23 por ciento de sus miembros.
- En 2016, solo uno, entre 28 bancos centrales de los países de la Unión Europea, estaba dirigido por una mujer y solo un 20 por ciento de sus gobernadores eran mujeres.

Ante la persistencia y resistencia de las situaciones que propician una baja participación de las mujeres en instancias de poder o el avance insuficiente en muchos países, la fijación de cuotas es el mecanismo de acción positiva más utilizado para buscar la paridad en cargos de toma de decisiones o candidaturas políticas. Corresponde a un porcentaje o número fijo para la nominación o representación de un grupo específico; en general, las cuotas se utilizan para incrementar la participación de grupos subrepresentados en cargos decisarios, por ejemplo, en los parlamentos, gobiernos y consejos locales. (Freidenvall, 2013, p. 21).

Al respecto, cabe resaltar que en los países donde hay paridad o donde las mujeres representan el 40 por ciento del parlamento, las medidas de discriminación positiva aplicadas para favorecer su presencia, en particular las cuotas de género, son un factor común (Wikipedia, 2018). Estas cuotas pueden ser de diversos tipos, entre otros:

- *Cuotas voluntarias (blandas)*: gobiernos y partidos políticos adoptan voluntariamente porcentajes de representación mínima para las mujeres (o máximos de representación para cualquier de los dos sexos) en la composición de los órganos ejecutivos y en la elaboración de listas electorales. La aplicación voluntaria ha sido, en su mayoría de partidos de izquierda o centro-izquierda. (Wikipedia, 2018).
- *Cuotas obligatorias (duras)*, de carácter legislativo, introducidas mediante reforma constitucional, reforma de la ley electoral o adopción de una ley de igualdad. De carácter estatutario, incorporadas en los estatutos de los partidos, y acompañadas de sanciones en caso de incumplimiento. (Wikipedia, 2018).

Existen dos tipos de cuotas legislativas, las cuotas sobre las candidaturas electorales y la reserva de escaños (Hinojosa y Piscopo, 2013, pp. 77-78).

- *Las cuotas sobre las candidaturas electorales obligan a los partidos políticos a incluir en las listas una determinada proporción de candidatos y candidatas.*
- *La reserva de escaños garantiza un determinado número de escaños para mujeres diputadas.*

Como señalan Hinojosa y Piscopo (2013, p. 78): “Estas reservas funcionan de dos formas: los escaños se designan como exclusivos para mujeres y se asignan proporcionalmente entre los partidos políticos en función de los votos obtenidos por cada partido (como Pakistán y Bangladesh), o bien los distritos electorales se designan como exclusivamente de mujeres y las candidatas compiten entre sí por estos escaños (Uganda y Marruecos)”.

Las primeras cuotas legislativas fueron adoptadas en el América Latina, luego lo fueron en Europa Occidental, África y Asia. Entre los países europeos que las utilizan están: Bélgica (1994, reformada el 2002), Eslovenia (2006), España (2007), Francia (2000, reformada el 2007), Grecia (2008), Polonia (2011) y Portugal (2006). Estas cuotas se utilizan en todas las elecciones (europeas, parlamentarias, regionales y municipales). En todos los países europeos hay partidos que han adoptado cuotas voluntarias, aunque el número de partidos que lo han hecho dentro de cada país registra una amplia variación. (Wikipedia, 2018).

Conviene precisar que las cuotas han variado conforme han cumplido sus propósitos iniciales, para dar paso a nuevas expectativas y demandas que conduzcan a una realización más completa de los objetivos y compromisos establecidos. En general, se distinguen tres generaciones de cuotas (Wikipedia, 2018): en la primera, las cuotas atendieron el desequilibrio de género de los parlamentos y de los partidos políticos. En la segunda, promovieron la



presencia de mujeres en los consejos consultivos de la administración pública. En la tercera, apuntan a la paridad en los consejos de administración de las grandes empresas, públicas o privadas. La introducción de cuotas legislativas para el sector económico, aunque más lenta que en el sector político, es una tendencia creciente e irreversible.

Algunos resultados de paridad de género

Según un artículo reciente de Geovanny Vicente Romero, en la actualidad la democracia paritaria se entiende como la forma de organización política y social donde existe igualdad de género y las voces tradicionalmente subrepresentadas son escuchadas para tomar decisiones. Para ilustrar su planteamiento propone varios ejemplos (Vicente Romero, web., 2018):

- En Canadá, el gobierno de Justin Trudeau conformó un gabinete que expresa la diversidad del país. Según el Primer Ministro la razón de tal equilibrio es que “estamos en 2015”. Este gabinete, además de un 50 por ciento de mujeres, contempla la diversidad étnica.
- En Francia, Francois Hollande nombró 17 ministras y 17 ministros al inicio de su gobierno para cumplir una promesa de campaña, y se convirtió en el primer gobierno francés que respetó al cien por ciento la paridad entre hombres y mujeres. En 2017, Emmanuel Macron conformó un gobierno donde las mujeres ocupan la mitad de las 22 posiciones prometidas en la campaña.
- En México, según los resultados proyectados de las elecciones de julio de 2018, por primera vez habrá paridad de género en la conformación de las Cámaras de Diputados y el Senado. En términos numéricos, de las 500 curules, 246 serían ocupadas por mujeres (49.2%) y 254 por hombres (50.8%), una diferencia de solo 8 curules, con un aumento de 33 curules en relación con la legislatura anterior.
- En África, las mujeres representan cerca de un tercio de los escaños en los parlamentos de 11 países, siendo Ruanda el país con mayor número de mujeres parlamentarias del planeta. África Subsahariana cuenta con la actividad empresarial femenina más activa del mundo, las mujeres son propietarias de un tercio de las empresas de la región.

Recientemente, Flavia Freidenberg, investigadora experta en democracias paritarias de la UNAM, al ser entrevistada por la Deutsche Welle se refirió a la situación de la paridad en América Latina en los siguientes términos (Deutsche Welle, web, 2018):

-
- En Latinoamérica, hay varios países que exigen paridad en las candidaturas: Costa Rica, Ecuador, Bolivia, Argentina, Nicaragua, Honduras, México...
 - El cambio se está produciendo en toda la región con diferentes ritmos, intensidades y resistencias. Según CEPAL, en 2018, aumentó casi un treinta por ciento a nivel nacional la cantidad de mujeres que están en órganos legislativos.
 - Países como Guatemala, Panamá o Paraguay se resisten a aprobar algún tipo de normas que exijan a los partidos poner mujeres candidatas.
 - Aquellos partidos de los países que han hecho esas transformaciones, aunque sea obligándolos a través de las leyes, amplían la democratización de sus sociedades y de su sistema político.
 - Sigue habiendo poca presencia femenina a nivel de representación política local. Según la CEPAL, solo el trece por ciento de las alcaldías o intendencias locales están ocupadas por mujeres.

Si bien la mayor presencia numérica de mujeres en las instancias de toma de decisión representa un avance significativo en la búsqueda de la democracia paritaria, también es preciso resaltar que las verdaderas transformaciones en el acceso y ejercicio del poder dependen de la conciencia y la gestión feminista de tales oportunidades. Resultados como los siguientes marcan el sentido deseable de los desafíos pendientes (ONU Mujeres, web 2018):

- Una investigación sobre los panchayats (consejos locales) de la India puso de relieve que el número de proyectos de abastecimiento de agua potable en zonas en los que dichos consejos están dirigidos por mujeres era un 62 por ciento mayor que en el caso de aquellas cuyos consejos están dirigidos por hombres.
- En Noruega se encontró una relación de causalidad directa entre la presencia de mujeres en los consejos municipales y la cobertura del cuidado infantil.

Sin duda, la paridad de género en todas las instancias de la sociedad y del Estado, pero particularmente en los niveles territoriales de gobierno, puede contribuir a la definición de los nuevos rasgos de la democracia y a la construcción de soluciones y oportunidades concretas para la ciudadanía en todos los sectores, escalas y niveles.

El caso colombiano

En el caso del país no hay que hacerse muchas ilusiones, aunque la Colombia de 2018 es muy distinta a la 1968 y la paridad de género está en la agenda del feminismo del país desde hace décadas, incluso en normas y leyes que convierten el tema en obligación social y del Estado. Y esto siempre será ganancia, más allá de los mejores o peores resultados.

Al respecto, al referirse Florance Thomas a las recientes elecciones parlamentarias, anota que “el nuevo Congreso, aunque cueste creerlo, tiene una cuota de mujeres igual a la del viejo Congreso. Pasó de un triste 20 por ciento a un triste 20 por ciento” (Thomas, 2018, web. El Tiempo). Más aún, si bien la participación parlamentaria registró un notorio incremento después de 2011, cuando se expidió la Ley 1475⁴, en 2018 disminuyó el promedio ligeramente de 21,2 a 20,8 por ciento según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, sobre todo por una menor representación de mujeres en la Cámara (Gráfico 1).

Al respecto, parecería que la cuota es una medida afirmativa efectiva para aumentar la presencia de mujeres en las listas electorales, pero no suficiente para garantizar el mínimo de treinta por ciento de elegidas en el Parlamento. La diferencia de más del nueve por ciento en el Senado y del diecisiete por ciento en la Cámara, entre candidatas y electas evidencia las limitaciones de la cuota de género nominal (ONU Mujeres – PNUD, 2018, p. 4).

⁴ Por la cual las listas a corporaciones públicas en las que haya cinco o más curules en juego deben estar integradas por lo menos por un treinta por ciento de mujeres.

En concepto de ONU Mujeres – PNUD (2018, p. 4): “En Colombia, la Constitución garantiza que en las listas de candidatos se deban aplicar los principios de paridad, es decir que el 50% de integrantes en todos los espacios de participación sean mujeres, universalidad que significa que la cuota de género debe aplicarse en todas las corporaciones sin excepción, y alternancia, es decir que en las listas de candidatos deben intercalarse hombres y mujeres. No obstante, estos principios aún no han sido reglamentados por el Congreso y por ello no se están aplicando” (subrayado de origen).

Gráfico 1 – Colombia, porcentaje de mujeres en el Congreso



Fuente: ONU Mujeres – PNUD, 2018, p. 3.

En el año 2000, fue expedida una ley de cuotas -Ley 581-, que debía contribuir a mejorar las condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, elevando la participación de las mujeres por sobre el treinta por ciento en los niveles de decisión de las diferentes ramas del poder público, a escala nacional, departamental, regional y municipal. Esta ley de cuotas fue declarada inexistente y a la fecha no hay norma vigente con este propósito.

En cualquier caso, el treinta por ciento de participación de mujeres en listas, parlamentos y demás instancias de poder, independientemente de si la cuota se fija como cuota de género en una ley electoral o en una ley de cuotas, es el límite inferior del rango por cubrir, una obligación y no una meta, la cual constitucionalmente debe llegar al cincuenta por ciento, para reducir la brecha histórica entre hombres y mujeres, y obtener una paridad plena. Pero hoy la participación de las mujeres, aunque alcance el treinta por ciento en alguna lista no lo hace en representación efectiva, y la diferencia entre las expectativas y la realidad de la paridad son más amplias aún en los niveles territoriales. Al respecto, casi dos décadas después de la fallida Ley de Cuotas, solo hay un doce por ciento de alcaldesas, bastante debajo de lo considerado como mínimo en una democracia contemporánea.

De acuerdo con la Unión Interparlamentaria, la baja participación de las mujeres en el Parlamento en Colombia en 2018 -incluyendo las elecciones del 11 de marzo- ubica al país en el puesto 104 de 193 países a nivel mundial, mientras que en las Américas ocupa la posición 22 de 35 países (ONU Mujeres – PNUD, 2018, p. 5).

Aunque Colombia no avance en lo mínimo, otros países de la región abordan el compromiso con más seriedad: Bolivia, Cuba, Nicaragua, México, Costa Rica, Argentina y Ecuador (ONU Mujeres – PNUD, 2018, p. 4), cuentan con leyes que obligan a presentar listas equilibradas en partidos políticos y procesos electorales, integradas con un criterio de “cremallera”, es decir, que alternan hombres y mujeres equitativamente (Thomas, 2018, web. El Tiempo).

Y como también está comprobado que “un cuerpo de mujer no garantiza nada”, sigue siendo fundamental avanzar no solo en la paridad numérica sino, y más importante aún, en la participación de “mujeres con sensibilidad de género, decididas a hacer política de otra manera, dejando a los hombres hacer lo que hacen desde hace siglos. Porque, si las mujeres entran en política para hacer política como los hombres, ¿de qué sirve la paridad?” (Thomas, 2018, web. El Tiempo).

En estos términos, el aumento del porcentaje de mujeres en el Congreso, al treinta al cuarenta y al cincuenta por ciento, podría aumentar las probabilidades de que lleguen algunas, “quizás la mitad, con sensibilidad de género, dispuestas a cambiar la manera de hacer política, a hacer valer sus diferencias existenciales, sus particulares maneras de habitar el mundo y de interpretarlo, y esto sería suficiente para generar cambios significativos y de largo aliento en la política” (Thomas, 2018, web. El Tiempo).

Para el feminismo, la llegada de las mujeres a la esfera política debe generar no tanto cambios formales como transformaciones muy sustanciales en la propia práctica política. Es lo que ha pasado en varios países que presentan paridad política, como algunos de Europa del norte, donde “las mujeres elegidas en los parlamentos lograron que las leyes se voten en horas laborales normales, de ocho de la mañana a seis de la tarde, con el argumento de que fuera del Congreso existe otra vida -familiar y social- y tareas domésticas que también se deben compartir paritariamente” (Thomas, 2018, web. El Tiempo).

Para Florance Thomas, las ganancias que traería en Colombia la participación de más mujeres en política serían (Thomas, 2018, web. El Tiempo):

- La primera y fundamental, a mediano y largo plazo, es que permitiría empezar a ver el mundo completo y complejo. Hoy se sabe que ni la buena voluntad ni la llamada feminización de las esferas educativas, culturales y políticas fueron suficientes para cambiar el país, pues el peso de las estructuras patriarcales sigue siendo más fuerte que la buena voluntad.
- Ampliar la democracia como sistema, permitiendo el juego de las diferencias en su interior, y empoderar a las mujeres capacitándolas para el ejercicio del poder político.
- Las mujeres nacieron para la política hace muy poco y casi todo es relativamente nuevo para ellas. Nacer a la palabra, nacer a la ciudadanía y reconocerse como ciudadanas es distinto a reconocerse ciudadano. Es una construcción históricamente diferente del sujeto: implica simultáneamente reconocerse como ciudadanas y armar colectivamente sus reflexiones y prácticas políticas.
- El hecho de que el ejercicio de la política sea relativamente novedoso para las mujeres, permite innovar y, quizás, evitar los vicios y resabios de la vieja política.
- Ganan los hombres al reconocer a las mujeres como sus pares, no sus subordinadas.
- Gana la sociedad entera al integrar a las mujeres a sus estructuras, a sus funciones y a sus procesos.
- Los avances de las mujeres en política son un símbolo, además de un cálculo porcentual: de democracia, de ética y de modernidad, porque sin las mujeres la democracia seguirá siendo incompleta.

Según ONU Mujeres (2018, web.): “En la actualidad, el talento de las mujeres es el recurso y talento más desaprovechado: las mujeres colombianas están subrepresentadas en las instancias de decisión política del país: según cifras oficiales son solo el 21% de congresistas y este porcentaje disminuirá aún más en el próximo Congreso, y a nivel local, el 17% en asambleas departamentales, el 18% de los Concejos Municipales, el 12% alcaldías y el 15% de gobernaciones. Es decir, en ningún puesto de elección las mujeres son el 51,6% que son poblacionalmente en Colombia. Un elemento relevante es que Colombia tendrá por primera vez una mujer en la Vicepresidencia de la República y un compromiso para conformar un gabinete paritario”.

El gabinete paritario de Duque

¿Qué tan novedosa es la presencia de mujeres en los gabinetes de gobierno en el país? En el año 2018, debería ser muy poca. Porque el compromiso con la paridad esta asumido hace cuarenta años y, más bien, no cumplirlo sería claramente una violación a acuerdos globales aceptados por la nación. Incluso, el que se pregone como novedoso lo que revela es el rezago en relación con otros países donde el asunto, más que paridad, es balance de género e igualdad. Ya se mencionaban algunos resultados que muestran los avances en algunos países donde las leyes de cuotas y la promoción de la paridad son efectivos, y las diferencias con países donde los compromisos siguen pendientes, como es el caso de Colombia.

Al hacer un breve recorrido por los últimos sesenta años para hacer explícitos algunos hitos en el proceso de apertura, ampliación y consolidación de la participación de las mujeres en los asuntos políticos del país, es posible evidenciar los rasgos principales que ha adquirido tal participación, en particular en la escala nacional, los cuales no son muy distintos a los que representan las ministras del actual gobierno, con paridad de género en su conformación. En efecto, una lectura y revisión con perspectiva feminista de las hojas de vida de las ministras, en particular de su formación, práctica profesional y militancia, no permite identificar cercanía al tema ni antecedentes que se pudieran traducir en cambios significativos, de forma y contenido, en el estilo o sentido del ejercicio del poder.

Antecedentes (1957 – 2018)

A pesar de que en Colombia los resultados de las políticas y acciones referidas a la paridad de género no son descollantes ni consistentes, sin duda el país ha avanzado desde la década de los años setenta, cuando estos asuntos empezaron a ocupar la atención de la, entonces, incipiente ciudadanía. Las primeras mujeres que ocuparon cargos en la política y el gobierno lo hicieron al final de los años cincuenta, después de las reformas de 1953 y el referendo de 1957, cuando las mujeres ejercieron por primera vez su derecho al voto.

Desde entonces, la participación de mujeres en el legislativo, en las listas y órganos de los partidos, estuvo supeditada al padrinazgo de los parientes masculinos -padre, esposo, suegro, tío, hermano, etc., que ratificó el nepotismo característico de la política nacional y el carácter subordinado de las mujeres en las estructuras de poder. No sobra aclarar que esto ocurría, en particular, en los partidos de la derecha, que han predominado en Colombia, máxime en esa época, aunque algunas prácticas patriarcales también se registran en la llamada izquierda colombiana, tanto en sus estructuras como en sus cuadros y ejercicio político. Y eso determinó, en buena medida, el ritmo y sentido de las reformas que posteriormente sería necesario adelantar en la Constitución y la ley para impulsar la igualdad de género en un sentido amplio, o la aplicación de los mecanismos que, de manera más decidida o más ambigua, la favorecen al mediano y largo plazo.

Pero la presencia de las mujeres en estas instancias no ha estado exenta de prejuicios y restricciones, que han limitado la presencia de mujeres progresistas o feministas en las mismas. En los años setenta, se destacan los nombramientos de María Elena de Crovo y María Isabel Marulanda Mejía, ambas liberales, en el gabinete de Alfonso López Michelsen (1974-1978), que causó amplios debates y enorme revuelo en el establecimiento, por tratarse la primera de una mujer considerada de “izquierda” y la segunda, una mujer separada, que fue vetada y censurada por los jerarcas católicos de la época.

En los ochentas, la novedad de “género” se registró en el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), quien designó un amplio grupo de viceministras avaladas por los partidos tradicionales, y a lo largo de su periodo incluso designó ministras, como Noemí Sanín en el Ministerio de Comunicaciones, marcando otro rasgo de la participación de las mujeres en el enfoque tradicional, el de actuar como los hombres en el poder.

En el sector privado, aumentó la presencia de mujeres, iniciando por el sector financiero -después de la crisis de 1980-- y de manera creciente en los sectores empresarial y gremial, además de la presencia masiva de mujeres en el ámbito académico, tanto a nivel docente como investigativo y directivo, y más aún como estudiantes, lo que ya auguraba el logro relativo del equilibrio en el acceso a la educación superior, donde hoy las mujeres suelen estar en proporciones cercanas al cincuenta por ciento, o en preeminencia, lo que podría ser un predictor de la presencia a futuro de mujeres en todos los ámbitos, con criterios de paridad. Sin embargo, el avance real no ha estado a la altura de las expectativas feministas.

En los años 90s, y después de la Asamblea Nacional Constituyente que apenas registró una participación de 5,7 por ciento de mujeres (4 de 70 miembros con voz y voto), los espacios y oportunidades se empezaron a abrir, y los gabinetes territoriales han tenido muy variadas conformaciones, de cuyos resultados no hay evaluaciones concluyentes, aunque algunos municipios se destacan por el predominio de gobiernos de mujeres y el coincidente registro de indicadores muy relevantes en desarrollo social, seguridad, equidad, transparencia, etc. Cabe mencionar, por ejemplo, el caso del municipio de Hatillo de Loba en el Departamento de Bolívar, donde, según Noticias Caracol (2017, web.):

- La Alcaldía, la mitad del Concejo y casi todas las dependencias gubernamentales están en manos de mujeres.
- Con el mandato de las mujeres los índices de corrupción han decrecido de medio a bajo y “el fisco rinde más”.
- La violencia contra la mujer se redujo de 20 casos por año a 0.

De especial importancia puede ser la mención al gobierno de Antanas Mockus (1995-1997), quien como alcalde de Bogotá:

- Conformó un gabinete de amplia presencia de mujeres, tanto en número como por la importancia de las secretarías a cargo de mujeres: Gobierno, Hacienda, Obras, Salud...
- Impuso un nuevo estilo de gobierno y un enfoque de las políticas y acciones, claramente distantes de la política tradicional y clientelista.
- Estableció una estructura de toma de decisiones abierta, incluyente y argumentada.
- Enfatizó en la provisión de bienes públicos y sociales como derecho y no como favor.
- Aplicó un criterio de inclusión desde la propia estructura tributaria, que se fundamentó en el TODOS PONEN, que ha dado lugar al sistema fiscal más estable del país, y quizá, de América latina en las últimas décadas.
- Promovió un nuevo enfoque de seguridad y convivencia bajo el eslogan LA VIDA ES SAGRADA, que permitió reducir significativamente las tasas de homicidios y transformar comportamientos ciudadanos en función de una mejor convivencia.

Algunos trabajos académicos han reflexionado sobre este gobierno, entre otros sobre su carácter feminista y sobre la trascendencia del impacto de la cultura ciudadana que permeó el Estado y la sociedad territorial e incluso nacional. Recientemente, Harvard University Press publicó el libro “Cultural Agents Reloaded: The Legacy of Antanas Mockus”⁵. También en el caso de Bogotá, la alcaldía malograda de Samuel Moreno (2008-2011) -que tuvo a Clara López como alcaldesa encargada- y la accidentada alcaldía de Gustavo Petro (2012-2015) contaron con equipos de alta y relevante presencia de mujeres, y en el último caso, algunas de reconocida militancia y aporte al feminismo.

5 Tognato, Carlos (editor) (2017). Cultural Agents Reloaded: The Legacy of Antanas Mockus. Harvard University Pres, junio 29 de 2018.



Finalmente, el avance en la participación de las mujeres en la esfera del poder marca el más reciente hito con la candidatura a la vicepresidencia de la República de Ángela María Robledo, reconocida feminista, de origen mockusiano y miembro de su segundo gobierno (2001-2003), representante por Bogotá en la Cámara (2010-2018). La elevada votación que logró la fórmula de Colombia Humana -Gustavo Petro y Ángela María Robledo- seguramente incluye una buena cantidad, movidos por la pertinencia y la vigencia de sus planteamientos y actuaciones. Ella, que es la feminista que más alto ha llegado en la estructura política colombiana, transmitió, sin duda, otra expectativa, otra sensación, otra mirada al escenario electoral de 2018.

Primera vicepresidenta

El gobierno nacional actual es, en verdad, el primero en contar con una mujer en la Vicepresidencia, Marta Lucía Ramírez, del partido conservador. Ciento también es que ella tiene, en experiencia, logros y méritos, más bagaje público que el propio presidente y que su aceptación del rol secundario es, sin duda, una buena evidencia del machismo que impera en sus entornos y que ella acepta. Lo que significa que hay una mujer en el segundo cargo de la Nación, pero sin mayor evidencia de vínculo o cercanía a los temas, enfoques, estilos, intereses, posiciones y acciones típicamente feministas. Por lo que tampoco hay que esperar que su liderazgo contribuya significativamente a la igualdad de género o a la misma paridad o equilibrio.

Incluso, en algunos asuntos será inevitable que se presenten tensiones y diferencias estructurales, por ejemplo, sobre la creación de un Ministerio de la Mujer y Género, o de un Ministerio de la Familia, puesto que a cada denominación subyacen narrativas enfoques radicalmente distintos. Y como el mencionado, hay otros temas altamente sensibles y estratégicos para el avance real de las cuestiones de género que están sujetos a duras encrucijadas entre posiciones retardatarias y progresistas.

En estos términos, la presencia de una mujer en el segundo cargo ejecutivo del Gobierno Nacional es novedosa, pero puede implicar un reforzamiento de patrones tradicionales de acceso y manejo del poder. Esto es esperable en tanto que, el programa de gobierno, la coalición de respaldo -liderada por el CD- y el carácter del gobierno actual son de derecha, de conocida adscripción a principios tradicionales y contrarios a todo avance de los asuntos de género, como bien lo expresaron durante la campaña en contra del plebiscito por la paz (2 de octubre de 2016) y reforzaron, aunque con matices, durante el proceso electoral reciente, que llevó a Iván Duque y Martha Lucía Ramírez al gobierno.

En realidad, la presencia de ella contribuye a poner una cierta imagen de modernidad en un ambiente eminentemente patriarcal, donde abundan los hombres, blancos, ricos, godos, gordos... además de la relativa seriedad y responsabilidad que transmite, frente a la juventud del presidente. Sin embargo, su rol es, como lo señala el feminismo, un ejercicio de hombre honorario, de rasgos convencionales. El solo hecho de ser conservadora y haber sido ministra de la guerra, indicaría que su ejercicio de poder es típicamente patriarcal, independientemente de su género.

Primer gabinete paritario

Con la conformación paritaria de su gabinete, el presidente hizo una apuesta voluntaria y relevante que ubica al país en una posición de avanzada en el escenario global en cuanto se refiere al indicador de mujeres a cargo de ministerios. El mérito de su decisión implica para el país pasar del lugar 21 entre 186 países en 2017 a la élite de países con paridad plena a nivel ministerial, conformada en ese año por Bulgaria (52,9), Francia (52,9), Nicaragua (52,9), Suecia (52,2), Canadá (51,7) y Eslovenia (50,0) (UI – ONU Mujeres, 2017, web. ONU Mujeres).

En términos de la paridad plena, el Gobierno Duque marca un hito en conformación inicial de su gabinete, con mujeres a cargo de las carteras del Interior, de Justicia y del Derecho, de Minas y Energía, de Transporte, de Trabajo, de Educación, de Cultura, y de las TIC; además de la dirección del Departamento Nacional de Planeación. En este sentido, es justo reconocer que la presencia de mujeres en la actual cúpula del Gobierno Nacional, tanto en número como tipo de ministerios, es inédito y es un avance en la construcción de la democracia paritaria, aunque frágil por el voluntarismo al que obedece.

Ahora bien, de la revisión de las hojas de vida de las ministras⁶, es posible inferir que el gabinete, además de cumplir el carácter paritario, es decir, de igual proporción de hombres y mujeres, no genera más expectativa en cuanto a los asuntos de género. Por lo menos, en cuanto puede esperarse del equipo de ministras, su participación hace pensar que no retroceder en derechos y avances ya obtenidos será un buen resultado; incluir y avanzar en nuevos derechos, una sorpresa.

Desde el punto de vista de la formación:

- Las 9 mujeres del gabinete -8 ministras más la directora de DNP son, mayoritariamente, abogadas, economistas y administradoras de empresas, básicamente de las universidades Javeriana, Andes y CESA, y marginalmente de las Universidades del Rosario y Libre.
- Todas tienen alta formación académica -especialización y maestrías-, obtenida en universidades nacionales, norteamericanas y europea alguna de ellas, en su mayoría de contenido sectorial y técnico, además de relacionadas con la cuestión pública.

La fortaleza de la formación técnica de este grupo de mujeres es, en todo caso, una evidencia del avance de las mujeres en la educación superior y de los enormes aportes del feminismo y sus luchas por los derechos de las mujeres, de género, humano. Sin embargo, nada en la información disponible sobre su formación permite inferir alguna sensibilidad especial, interés particular, aproximación específica a los asuntos públicos desde una perspectiva feminista.

⁶ Para la preparación de lo que sigue en este acápite, se revisaron las hojas de vida disponibles en la red, las reseñas periodísticas en que estas se comentaron, los artículos que han analizado y comentado la conformación paritaria del gabinete ministerial. Además, se realizó un debate compartido en distintos ámbitos y con distinto tipo de personas sobre este aspecto.

Desde el punto de vista de la experiencia:

- La mayoría de las ministras han tenido cargos técnicos en la administración pública y, sobre todo, en el ámbito privado, excepto la del Interior, a quien califican como una “aguerrida líder política”, elegida por voto popular a la Cámara y al Senado, del que fue presidente, de esto hace ya varios periodos.
- En su mayoría se han desempeñado en cargos directivos de entidades del sector público o privado, desde la dirección de crédito público hasta la dirección de un gremio de telefonía, desde una entidad que promueve la excelencia en la justicia hasta la dirección de la política educativa distrital, en entidades nacionales, territoriales e internacionales.
- No hay menciones explícitas a **experiencias laborales** (incluyendo investigativas y académicas) en temas directamente relacionados con el feminismo, con las cuestiones de género o materias similares. Algunas de las ministras han trabajado en temas de justicia, educación, pensiones, entre otros y pueden conocer aspectos de géneros de las problemáticas sectoriales.

Las variadas y amplias experiencias de las ministras son una buena demostración de que la preparación y formación de alto nivel es una llave de entrada al mundo masculino y patriarcal y a sus esferas de poder y decisión. Otra cosa es qué condiciones y restricciones hay para acceder a tales instancias. Porque seguramente son más las mujeres bien preparadas que las que llegan a muchos de los cargos, considerando que una buena parte de ellas no tienen los vínculos familiares o de amistad, ni guardan las formas y exigencias del mundo formal, ni pertenecen a los partidos o élites de poder tradicional.

En el caso de las mencionadas ministras, es evidente que la mayoría cumple con las condiciones antes señaladas, además de contar con formación y trayectoria sólidas, que reflejan bien el avance y el esfuerzo de las mujeres colombianas de la segunda mitad del siglo XX. Finalmente, no hay evidencia de militancia feminista entre las ministras del gabinete paritario, aunque sí de cercanía o pertenencia a los partidos tradicionales y al Centro Democrático. Difícilmente puede esperarse que compartan los planteamientos feministas, un enfoque que cuestiona y promueve cambios hacia la igualdad de género.

BIBLIOGRAFIA

- Deutsche Welle (2018). No es posible una democracia sin mujeres. Entrevista a Flavia Freidenberg. Web., 07 de junio de 2018. <https://www.dw.com/es/no-es-possible-una-democracia-sin-mujeres/a-44116273>
- European Institute for Gender Equality -EIGE-. Tesaurus. Web, 5 septiembre de 2018. <https://eige.europa.eu/rdc/thesaurus>
- FLACSO-Chile (2006). Guía para la transversalización de género en el PNUD Chile. Anexos, Términos utilizados frecuentemente en el análisis de género. Santiago de Chile: PNUD Chile, 2006, pp. 94-101. http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/genero/undp_cl_genero_guia_tg_2014.pdf
- Freidenvall, Lenita (2013). Cuotas de género en materia electoral como vía rápida a la paridad. En: Cuotas de género. Visión comparada, Freidenvall y otros. Ciudad de México: Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, 2013, pp. 17-54. http://www.observatoriomujeresnl.mx/docs/Salida%20Libro%20Tribunal%20para%20web_0.pdf
- Hinojosa, Magda; Piscopo, Jennifer M. (2013). Promoción del derecho de las mujeres a ser elegidas: veinticinco años de cuotas en América Latina. En: Cuotas de género. Visión comparada, Freidenvall y otros. Ciudad de México: Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, 2013, pp. 55-107. http://www.observatoriomujeresnl.mx/docs/Salida%20Libro%20Tribunal%20para%20web_0.pdf

-
- Noticias Caracol (2017). En este pueblo de Bolívar mandan las mujeres y hay bajos índices de corrupción. Web., 15 de diciembre de 2017. <https://noticias.caracoltv.com/colombia/en-este-pueblo-de-bolivar-mandan-las-mujeres-y-hay-bajos-indices-de-corrupcion>
- ONU Mujeres, Hechos y cifras: liderazgo y participación política. Web, 5 septiembre 2018. <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures#notes>
- ONU Mujeres Colombia (2016). Cumbre Nacional por la Igualdad, un espacio de diálogo sobre la situación de la participación política de las mujeres en Colombia. Web., 6 de julio de 2018. <http://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/07/cumbre-nacional-por-la-igualdad>
- ONU Mujeres – PNUD (2018). Balance de la participación política de las mujeres. Elecciones 2018. Bogotá: PNUD Colombia. http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Gobernabilidad/undp_co_gobernabilidad_balance_mujeres_congreso_colombia_2018.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO- (2014). Plan de acción de la UNESCO para la prioridad “Igualdad de género” (2014-2021). Anexo I Principales conceptos y definiciones sobre la igualdad de género. París: UNESCO, 2014, p.70. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002272/227222s.pdf>
- Thomas, Florence (19 de marzo de 2018). Colombia y la paridad política: una lejana utopía. Web, El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/colombia-y-la-paridad-politica-es-una-utopia-viendo-la-cuota-de-mujeres-en-el-congreso-195732>.
- Tognato, Carlos (editor) (2017). Cultural Agents Reloaded: The Legacy of Antanas Mockus. Harvard University Pres, junio 29 de 2018). <http://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674088559>
- Unión Interparlamentaria - ONU Mujeres (2017). Mujeres en la política: 2017 Situación al 1º de enero de 2017. Web, ONU Mujeres. http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/femmesenpolitique_2017_spanish_web.pdf?la=en&vs=1334
- Vicente Romero, Geovanny (2018). Paridad de género: ¿Qué puede América Latina aprender de África? (16 de julio de 2018) <https://www.telesurtv.net/opinion/Paridad-de-genero-Que-puede-America-Latina-aprender-de-Africa-20180716-0053.html>
- Wikipedia (2018). Paridad de género. Web., septiembre 2018. https://es.wikipedia.org/wiki/Paridad_de_género

EL PACÍFICO, LA OTRA COLOMBIA. LAS DROGAS ILÍCITAS COMPLICAN MÁS SU FUTURO

FERNANDO GUERRA RINCÓN
ECONOMISTA
PROFESOR UNIVERSITARIO
MASTER EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS

El Pacífico colombiano. Su difícil presente

La situación de pobreza es alarmante en la región Pacífico. Los índices de pobreza monetaria son superiores al promedio nacional. Estos índices están a su vez relacionados con las bajas tasas de cobertura en servicios públicos como acueducto, aseo, energización, y con problemas en la conectividad del transporte. Lo anterior ha impedido el desarrollo integral y sostenible en el Pacífico, región estratégica para la conexión del país con el mundo¹.

En sus principales centros urbanos, Buenaventura, Quibdó, Tumaco, Barbacoas, Guapi, la violencia hace parte de la cotidianidad alentada por la presencia del narcotráfico y sus redes globales en México, Brasil y el resto de los continentes, las cuales por las condiciones de ilegalidad del negocio resuelven mediante acciones vandálicas y criminales su dominio sobre el territorio, en muy buena parte corredores estratégicos de la exportación de drogas, que se benefician de la lamentable ausencia del Estado, el cual solo llega a apagar los incendios.

A lo largo y a lo ancho del Pacífico, los grupos armados de toda condición imponen su ley y los cultivos ilícitos florecen a escasos minutos de sus capitales y de sus centros urbanos, que sufren el aumento de la criminalidad a causa de una derivación muy rentable del narcotráfico: el microtráfico. En muchos municipios del Pacífico colombiano la única fuente de ingresos de sus habitantes es la siembra de hojas de coca, marihuana, amapola, etc.

Los grandes sacrificados de la llamada *guerra global contra las drogas* es la juventud que, casi sin esperanza y con gran incertidumbre sobre su futuro, nutren los distintos bandos de la guerra. La criminalidad, explican los analistas, sigue siendo en gran parte desempleo armado (Caballero, 2018, p. 10). En el Pacífico no existe prácticamente empleo. Reina la informalidad. Y solo cuatro de cada mil muchachos logran ir a la Universidad y la tasa de deserción es alarmante.

Las llamadas drogas ilícitas y el Pacífico

Las plantas alucinógenas han hecho parte de las costumbres y de la cultura de los habitantes originarios de todo el globo. El uso de estas plantas que elevan la conciencia ha formado parte de la experiencia humana por milenios. Todas las sociedades aborígenes han considerado, y lo siguen haciendo, que estas plantas son de los dioses o

¹ Documento Conpes 3847 de 2015, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, p. 8.



Archivo Foro Nacinal por Colombia.Foto Matt Olson.

los dioses mismos. Nuestros aborígenes usaban *cohoba*, “un cierto polvo que ellos toman para purgarse. Esta la toman con una caña de medio brazo de largo y ponen un extremo en la nariz y otro en el polvo; así lo aspiran por la nariz, y esto le hace purgar grandemente”. (R. Dolmatoff 1978, p.19). En su registro de esta costumbre, Fray Juan Santa Gertrudis informa así de la importancia de la coca en estos confines recién abiertos al mundo:

Esta coca es la que mascan todas las que trabajan en las minas. Ella tiene un sabor muy suave, y para ello uno que va de camino es un grande alivio, porque en mascando coca, vaya a pie o vaya a caballo, le conserva la boca fresca y húmeda y le quita la sed, y regularmente la gente un día la usa en los caminos y en el trabajo. Yo la he mascado muchas veces. Dicen allá los indios que les da mucha fuerza y los sustenta mucho, y se ve por la experiencia comen menos. (Santa Gertrudis, Fray Juan de, *Maravillas de la naturaleza*. Tomo I. Banco Popular, 1970)

Que se sepa, ninguna civilización y cultura humana sucumbió por el uso, incluso generalizado, de estas plantas. Más bien la ignorancia y la instrumentalización de su castigo se utilizó para propósitos de conquista, de coloniaje, de sometimiento a poderes imperiales, de racismo, con altísimo costo en vidas humanas, que llevaron a muchas de esas civilizaciones a su aniquilamiento, como pasó con las civilizaciones inca, maya, azteca.

Tan tradicional era el uso y comercialización de la hoja de coca en el Pacífico colombiano que en el siglo XIX, en el marco de las llamadas *revoluciones de medio siglo*, después del azote de las guerras que en el territorio del Gran Cauca, matriz política de donde provienen los departamentos que hoy integran la región Pacífico, los liberales llegados al poder en 1879, para recuperar la economía llamaban a la siembra de café, cacao, añil y coca (Valencia, 2001, p. 122).

¿Por qué una mata ligada a las más ancestrales costumbres de nuestros aborígenes se convirtió en una fuente de conflicto, en la guerra global contra las drogas que tienen comprometida la suerte de Colombia y del Pacífico colombiano? Veamos.

Durante el siglo XX y aun antes, y en lo que llevamos del siglo XXI, la política contra las drogas hace parte de un entramado geopolítico afín a los intereses estratégicos de las grandes potencias que utilizaron la prohibición para sus fines de control mundial o el control de las poblaciones. Fue el caso de las llamadas *Guerras del Opio* impuesta por Inglaterra a China en el siglo XIX. O, en nuestro continente, el uso que Estados Unidos ha hecho de este



Archivo Foro Nacinal por Colombia.Foto Matt Olson.

instrumento para imponer sus condiciones en países como Nicaragua, Bolivia, Perú, México, imposiciones que aún prevalecen², especialmente en Colombia.

Esta utilización maniquea de las llamadas drogas ilícitas perjudica de forma notoria la vida de los países productores, incrementa la violencia a extremos inusitados e impide que la democracia y la paz se consolide en ellos, los cuales, por sus condiciones climáticas, las propiedades del suelo, la miseria de sus mayorías y la ilegalidad de un negocio y de una producción que tienen una amplia demanda mundial³, son productores de drogas alucinógenas, objeto de la legislación internacional basada en la ONU, legislación que se ha diseñado y desarrollado a partir exclusivamente de su prohibición.

Colombia no tiene, no ha tenido una política nacional contra las drogas ilícitas. Se ha limitado a seguir los lineamientos de las instituciones multilaterales (Borda, 2011). Se circunscribe al Plan Colombia, una política funcional a los intereses particulares económicos y geopolíticos de la potencia americana y no a las necesidades reales del país, sumisión que ha resultado extremadamente costosa en vidas humanas, en restricciones a las posibilidades de paz y desarrollo de las regiones, en devastación ambiental.

Colombia ha implementado estrategias con énfasis en la reducción de la oferta, priorizando el uso de la fuerza sobre los cultivos de uso ilícito y criminalizando productores y usuarios, sin que afecten su disponibilidad. El flujo de drogas ilícitas es constante hacia los mercados a pesar del *éxito* de las incautaciones. Ni el volumen de estas, ni la aplicación estricta de las leyes han provocado un *shock* de oferta, lo que indica que los negociantes de droga logran reemplazar con facilidad las incautaciones y reemplazan fácilmente sus efectivos (Bergman, 2016, p. 178). El esfuerzo ha resultado bastante inocuo.

² El gobierno Trump pretende que México construya por su cuenta un muro adicional a los existentes para contener el flujo constante de emigrantes y drogas hacia su país. Trump ha amenazado a México con enviar tropas norteamericanas a territorio mejicano por el asunto de las drogas. Las relaciones entre los dos países se han tensionado por esa pretensión gringa. <https://www.semana.com/mundo/articulo/trump-amenazo-a-pena-nieto-con-enviar-tropas-a-mexico/514118>

³ Las grandes exportaciones de drogas desde Colombia se hacen a Estados Unidos, a donde va el 55-60% de los envíos, y a Europa, que recibe el 40-45% de los embarques.

Como resultado, las regiones cocaleras colombianas, que son las mismas donde la pobreza y el olvido se ensañan contra sus habitantes y el Estado brilla por su ausencia, parecen condenadas por siempre. La solución del problema requiere un Plan Marshall inmediato, como lo planteó el padre Francisco de Roux en una columna en *El Tiempo*, *La vida o la coca*⁴, es decir, de un esfuerzo fiscal, como el que recuperó el mercado y las naciones europeas después de la destrucción de la II Guerra Mundial, que redima esas regiones del atraso y a las gentes de la pobreza y la miseria, condiciones que facilita enormemente las actividades del narcotráfico y hace que sus habitantes encuentren allí su fuente de sustento y su única vinculación con el mercado global. Con el nuevo gobierno de Iván Duque lo que se anuncia es más guerra contra las drogas, la fracasada política que ha demostrado su inutilidad durante más de tres décadas.

Con Duque habrá plata para fumigar 300.000 hectáreas de coca (Rico, 2018, p. 29). Cada hectárea contiene 10.000 matas. Un área que ocuparían un espacio treinta veces el tamaño de la zona urbana de Medellín. Como el glifosato no mata la mata, sino que la deshoja y le retrasa la producción habría que asperjar dos veces al año cada planta. Se necesitarían 6000 millones de dosis de glifosato por año. La resiembra es del 20%⁵. ¡Un negocio para los contratistas! ¡Guerra para los campesinos! El gobierno olvida deliberadamente, que el campesino cultivador de coca, el eslabón más débil de la cadena, no es un mafioso, es solo el instrumento de la mafia.

Si se sigue por ese camino equivocado, el país va a desperdiciar la oportunidad de la paz y va a entrar a un nuevo conflicto de violencias abiertas, como de hecho está sucediendo. El panorama no es alentador: El gobernador de Nariño afirma que lo que hay en su departamento es una nueva guerra. El aumento de las filas de las denominadas disidencias de las FARC ante la pérdida de confianza en el proceso. La presencia de carteles mexicanos⁶ y brasileños en el mercado colombiano con su dosis adicional de violencia rural y urbana en las ciudades del área de influencia del negocio (Tumaco, Pasto, Buenaventura, Cali, Medellín⁷), y en las propias regiones cocaleras donde la inconformidad social y la inseguridad están a la orden del día, como en el Catatumbo, Arauca, Guaviare, Caucasia, Cáceres, Argelia, la región del Naya, la Delfina. El sistemático asesinato de líderes sociales en las zonas de conflictos⁸. Todas estas manifestaciones de inseguridad y violencia se han dado en medio de la presencia tardía de numerosos cuerpos y operaciones del ejército nacional. El asesinato de los tres periodistas ecuatorianos por parte de lugartenientes de *Guacho* se dio en medio de grandes despliegues operativos del ejército nacional. Dos ejércitos nacionales no logran capturar al disidente de las FARC que opera en la intrincada geografía de Tumaco y su área de influencia⁹.

Tierras, regla fiscal y la imposibilidad de concretar el Acuerdo de paz

El primer punto del Acuerdo de Paz, la Reforma Rural Integral, un verdadero programa para modernizar el campo, construir paz y modernizar a Colombia, languidece entre la trinca de la obtusa oposición del Centro Democrático y la inviolabilidad de la regla fiscal¹⁰ que inviabiliza el cumplimiento de los acuerdos por las restricciones presupuestales que implica y que mina la confianza de la guerrillerada y alienta la deserción¹¹. A esto se suma

4 <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/francisco-de-roux/la-vida-o-la-coca-asesinato-de-lideres-144800>

5 *Cronología de una fumigación fallida*, El Espectador, 2 de julio de 2018, Pág. 6.

6 *El cartel de Sinaloa controla desde Colombia la ruta del narcotráfico*, El País de Cali, 14 de julio de 2018, Pág.A-4.

7 En 10 de las 16 comunas de Medellín reverbera la violencia. *Enfrentamientos entre bandas recrudece violencia en Medellín*, El Tiempo, Colombia, 5 de julio de 2018, Pág.1.5

8 Más de trescientos líderes sociales han sido acribillados en los últimos años en el territorio nacional, más de 120 en lo que va del año y 36 solo en el departamento del Cauca, la región donde es más aguda la lucha por la tierra y con fuerte presencia de cultivos ilícitos.

9 *La compleja búsqueda de Guacho en la zona fronteriza*, El País de Cali, 22 de abril, Pág. A8.

10 La Regla Fiscal es un instrumento macroeconómico exigido por la banca multilateral y las calificadoras de riesgo, mediante el cual el país renuncia a contar con un instrumento de desarrollo como puede ser el gasto público y el endeudamiento para financiar el posconflicto.

11 Las dificultades de la mayoría de las zonas transitorias de normalización, la captura de Jesús Santrich sin pruebas que se conozcan hasta hoy y con pedido de extradición por parte de Estados Unidos, el fraccionamiento de las FARC en buena parte originadas por el incumplimiento a los acuerdos por parte del gobierno nacional son elementos que pueden estimular la vuelta a la guerra de buena parte de los exguerrilleros de

la gigantesca falencia del Estado colombiano y su incapacidad infinita de copar todo el territorio e imponer el monopolio de las armas, el más grande error estratégico del gobierno nacional en desarrollo del proceso de paz con las FARC (Hommes, 2017) que dejó el campo expedito a las disidencias, a las bandas criminales de todo pelambre y los carteles mexicanos y brasileños de la droga para adueñarse del territorio, de los corredores estratégicos de la ruta narco. La lucha de estas facciones por el control del territorio se dirime en medio de un charco de sangre. Si el Estado no brinda seguridad no es posible realizar y concretar el acuerdo de paz.

La Agencia Nacional de Tierras, un verdadero puntal para transformar el campo y acabar con la inequidad en la redistribución de la tierra que concentró el paramilitarismo y el narcotráfico, se va para el carajo. La reducción drástica de su presupuesto para el 2019 es de un 64%. Una estocada fatal. La estructura de la tenencia de la tierra es un problema central para el Pacífico colombiano, donde su inequitativa distribución es fuente permanente de conflictos entre indígenas, finqueros, ingenios azucareros y entre comunidades negras e indígenas y entre las propias etnias, en unos departamentos donde por condiciones geológicas el área apta para la agricultura es restringida. Muchos terratenientes del Valle del Cauca y del Cauca consideran sus tierras como derecho divino. Sergio Arboleda, gran terrateniente caucano en el siglo XIX, decía que “la patria naciente les pertenecía por derechos de sangre”. Según las conclusiones del estudio para el rescate del campo de la Misión Rural, se necesitan 13.2 billones de pesos anuales durante diez años¹². Cuán lejos está el gobierno Duque de esas cifras.

Dos Colombia. El incierto futuro del Pacífico colombiano

A la elite bogotana del poder, o la elite política y tecnocrática que maneja el Estado colombiano no les interesa Colombia como un estado nación, con integridad territorial. Hay más territorio que Estado. Las diferencias entre Quibdó y Bogotá son abismales. O entre Bogotá y Barbacoas, Tumaco y Buenaventura. El Pacífico colombiano y las regiones cocaleras no necesitan mercado, necesitan Estado, pero no un Estado cicatrido como el de la regla fiscal. Las restricciones que impone dicha regla significan en la práctica que el Pacífico colombiano y las regiones afectadas directamente por los cultivos de coca y la pobreza extrema tienen que esperar trescientos años¹³, el promedio para que cuadren las cuentas fiscales. Nunca habrá plata para el Pacífico porque la prioridad es que las cuentas fiscales de ingresos y gastos se equilibren a cero. O la habrá a cuenta gotas. La prioridad son los calificadores de riesgo no las gentes que lo habitan, olvidadas por siempre. La consecuencia es que esas regiones no saldrán nunca del atraso, de la miseria, del sometimiento al poder de los carteles de la droga nacionales y extranjeros. El drama es humano. El campesinado excluido, expropiado y expulsado del mercado formal, sin crédito, ni tierra, ni títulos, ni vías, ni tecnología, se amarró a la coca para salvarse, y la guerra y la mafia lo clavaron. La ortodoxia económica prevaleciente los tira en manos de los señores de la guerra.

En el otro país, el de la Milla de oro de Medellín, de los Rosales en Bogotá, del sur de Cali, de los almibarados habitantes de la Ciudad Vieja o de Castillo grande en Cartagena, o los barrios de clase alta de Barranquilla, la guerra es una noticia de prensa, como puede ser la espantosa sangría de Siria. Dos Colombia diametralmente opuestas, y la guerra contra las drogas contribuye a que esa infame brecha se ahonde y la posibilidad de una paz real se troque en nueva barbarie.

El gobierno Duque. En contravía

El presidente Duque ha anunciado ante la inminente visita del presidente norteamericano Donald Trump que vuelve la fumigación aérea, la misma que nos llevó a un litigio con Ecuador, que perdimos, la misma que puede

las FARC. Estados Unidos no facilita la concreción de la paz en Colombia. Alienta la guerra. De consumo con el gobierno nacional.

12 *PIB agropecuario: expertos esperan el despegue en el 2017*, Portafolio, 27 de febrero de 2017, pág. 10.

13 En Colombia una familia pobre necesita casi 300 años para alcanzar un ingreso similar al promedio. Mientras que en Dinamarca se requieren dos generaciones, en Colombia se necesitan once. Dentro de once generaciones todos estaremos muertos. En nuestro país el ascensor de la movilidad social tiene daños estructurales que dejan sin esperanza y sin futuro a quienes viven hoy en la pobreza. Según la Ocde, la peor situación es la de Colombia (González, 2018).

causar un daño irreparable al proceso de paz. Este cambio de política con respecto al gobierno Santos implica el sometimiento del interés nacional a los intereses del imperio. Con sus primeros actos, el gobierno Duque está confundiendo confianza-que ya existe, y bastante, con Washington- con ponerse de rodillas¹⁴.

Igualmente, dentro de la llamada cultura de la legalidad, el nuevo gobierno la ha emprendido contra la dosis mínima de marihuana sobre la cual las altas Cortes de Justicia en el país ya han sentado jurisprudencia en favor de las garantías individuales y el libre desarrollo de la personalidad. El nuevo gobierno parece dirigirse hacia un estado monacal y en abierta contravía de lo que está haciendo América Latina¹⁵ en estos temas, al convertir su cruzada moral en un nuevo frente de batalla de la guerra global contra las drogas.

El gobierno Duque manipula las cifras del consumo para imponer sus criterios punitivos. Según el *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar de 2016*, las cosas no son tan dramáticas e, incluso, hay indicadores que muestran mejoras. El caso del tabaco es singular. Mientras en el 2004 el 23.8% dijo haber consumido cigarrillo en el último mes, en el 2016 la cifra cayó hasta el 7.6%, todo a base de campañas masivas de prevención. ¿No es peor para la salud fumar tabaco que marihuana? En cuanto a marihuana, cocaína, bazuco, éxtasis o inhalables entre 2011-2016 el aumento fue de 1.4%, pasando del 12% al 13.4%, lo que no parece suficiente para afirmar que el consumo está disparado (Gaviria, 2018, p. 23). Cabe una pregunta para el gobierno nacional: si lo que se busca es separar al consumidor del jíbaro persiguiendo al portador de la dosis mínima, ¿no es mejor entonces que la marihuana se siembre en casa? Los únicos ganadores con esta absurda, torpe y hasta ridícula nueva legislación son los narcotraficantes. El gobierno, en su cruzada moral parece persiguiendo una herejía, no un crimen.

La República Oriental del Uruguay fue capaz de imponer la regulación del mercado de cannabis mediante la expedición de la Ley 19172 de 2013, contrariando los diversos tratados internacionales prohibicionistas, especialmente de la JIFE, Junta Internacional de Regulación de Estupefacientes¹⁶, y colocando sus propias visiones y su interés nacional por encima de dichas restricciones. El Estado asumió el control sobre la importación, la exportación, el cultivo, la producción y la distribución de cannabis a través del Instituto de Regulación y Control de Cannabis, IRCCA. La ley en mención forma parte de la *Estrategia por la vida y la convivencia del país*, que busca garantizar el derecho a la seguridad ciudadana¹⁷. En Uruguay la marihuana se cultiva en casa y se consigue en las farmacias. La República oriental es la sociedad donde el índice de criminalidad es el menor de toda América.

José Mujica, el ex presidente uruguayo, dijo, cuando se propuso regular el mercado del cannabis en su país, que “alguien tiene que ser el primero”, contrario a Juan Manuel Santos, que en una de sus acostumbradas inconsistencias señaló, en punto a este problema, que Colombia legalizaría las drogas cuando el último país del mundo lo haga.

El Estado boliviano considera la prohibición culturalmente inapropiada, racista, que propicia un conflicto insostenible entre la Constitución boliviana y otras obligaciones de derecho internacional y los derechos indígenas y culturales¹⁸.

En los Estados Unidos, la nación que ha liderado y promovido el prohibicionismo como arma principal de la lucha contra la droga, el cannabis está legalizada en 29 estados para uso médico y científico y en 9 para uso lúdico¹⁹. En

14 *De rodillas*, Arlene. B. Tickner, El Espectador, 12 de septiembre de 2108.

15 Así camina América latina en política de drogas, El Espectador, 21 de septiembre de 2018, pag.14

16 En diciembre de 2013, Raymond Yans, en ese momento director de la JIFE, acusó a Uruguay de negligencia con respecto a preocupaciones en materia de salud pública, de bloquear deliberadamente todo intento de diálogo y de mostrar una actitud “de piratas” frente a las convenciones de la ONU. El presidente Mujica reaccionó con indignación, declarando que alguien debería decirle “a ese viejo que no mienta”, mientras que Milton Romani, embajador uruguayo ante la Organización de los Estados Americanos, manifestó que Yans “ya tendría que estar pensando en renunciar porque no se trata así con Estados soberanos”.

17 Ibid, Pág. 57

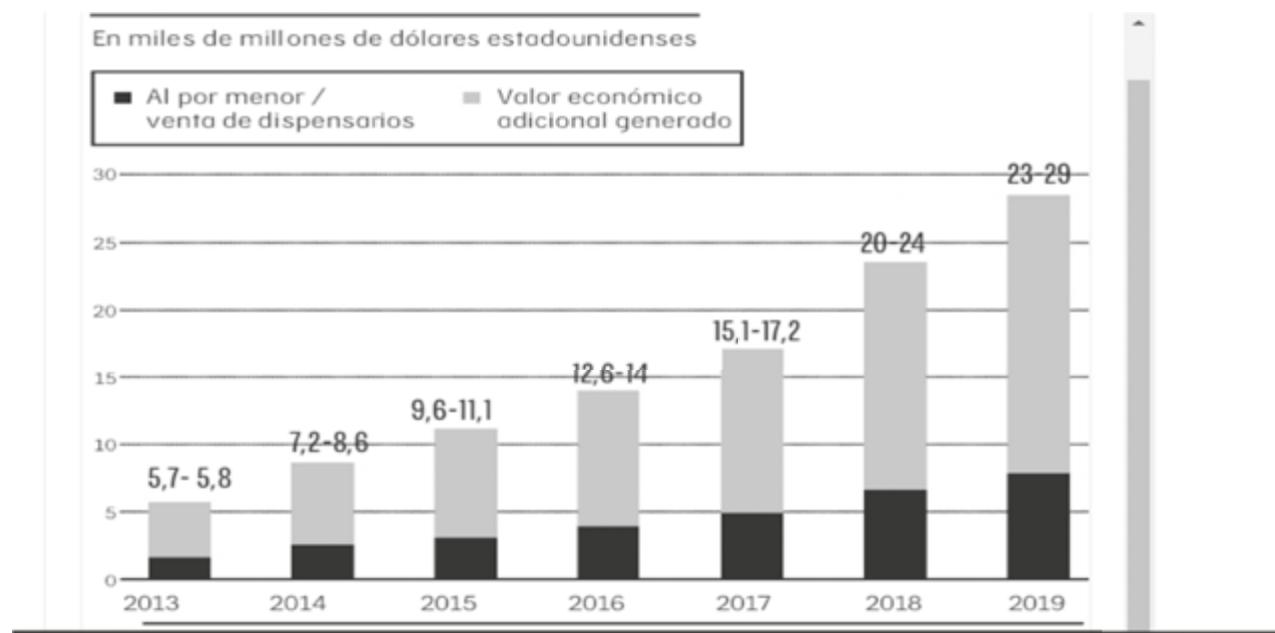
18 Ibid, Pág.62.

19 Informe Mundial de Drogas, UNDOC, 2017, Pág. 21.

Canadá, el primer ministro, Justin Trudeau, legalizó completamente el uso y comercialización del cannabis con el correcto criterio de quitarle recursos al crimen organizado, así como para proteger a los menores de edad, para lo que existe una legislación severa. La revolución del cannabis, de la mano de la ciencia y la tecnología, ha llevado a que fumar este alucinógeno sea un uso obsoleto²⁰.

Hoy la marihuana se come, se bebe, se inhala con vaporizadores que no producen humo, se chupa en pastillas, se mastica en chicles, se aplica en ungüentos, se frota en pomadas, se administra en gotas bajo la lengua, se sirve en restaurantes, se ofrece en forma de cocteles en bares, en spas, en masajes relajantes. En Norteamérica, el uso del cannabis entre los adultos de sesenta y cinco años en adelante está aumentando en un 250% y en un 71% entre adultos de más de 50 años para tratar dolencias como la artritis, la neuropatía, el insomnio y el dolor crónico. Mientras en este país estamos pensando en acabar con la dosis mínima personal de marihuana y en cómo fumigar los cultivos de coca, desestimando las consecuencias ambientales, sociales y de salud pública de esas acciones, Coca Cola anuncia que explora la posibilidad de incorporar bebidas derivadas de la marihuana a su portafolio de productos²¹. Ya lo habían hecho con la coca. De ahí su nombre. Aquí empezamos una cruzada moral.

Se calcula que el mercado de la marihuana mueve en el mundo 200 billones de dólares²². Los gringos lo llaman el nuevo oro verde de la economía, la industria del siglo XXI²³. En Estados Unidos, los 44 millones de consumidores de marihuana esperan gastar en el 2018, US\$ 10.000 millones y US\$ 23.000 millones en 2019. La siembra, producción y agregación de valor de la marihuana colombiana que, por condiciones del suelo, hace posible que aquí se produzca la mejor del mundo, con costos de producción menores y condiciones bioclimáticas que permiten dos o tres cosechas al año, pueden convertir este rubro en el quinto renglón de la economía colombiana²⁴.



Fuente: El Tiempo

20 Richard Evans Shultes y Alberto Hofmann, *Planta de los dioses*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, Pág. 92

21 <https://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/rudolf-hommes/nos-va-dejar-el-bus-545238>

22 *El negocio de la marihuana medicinal atrae a varios países*, Portafolio, 26 de septiembre de 2017.

23 *Marihuana medicinal, el nuevo oro verde para la economía*, El Tiempo, 11 de marzo de 2018, Colombia 1.15.

24 *El reto para ser potencia en cannabis de uso medicinal*, Portafolio, 15 de enero de 2018, Pág.4.

¿POR QUÉ URUGUAY REGULA Y NO CRIMINALIZA EL CANNABIS?

FRACASO DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

Prevalencia anual del cannabis %

Año	Prevalencia (%)
2005	~2
2010	~5
2015	~7

USO DE CANNABIS

CÁRCELES REPLETAS

EL 10% DE LAS PERSONAS PENITENCIARIAS SON PEQUEÑOS USUARIOS DE DROGAS

EL 44% DE LOS CASOS JUDICIALES SON DE PERSONAS DETENIDAS CON MENOS DE 10g

CENTRARSE EN LOS USUARIOS Y NO SOLO EN LOS TRAFICANTES

SEGÚN EL CONSEJO NACIONAL DE DROGAS:

Se pueden desviar 30-40 millones de dólares de redes delictivas

SOCAVAR EL MERCADO ILEGAL

LA POLÍTICA URUGUAYA DE PERMITIR EL USO PERSONAL PERO PROHIBIR EL COMERCIO Y EL TRÁFICO DE DROGAS SOCAVA LA ECONOMÍA DE LAS DROGAS A MANOS DELICTIVAS

LA PARTICIPACIÓN DELICTIVA EN LA PRODUCCIÓN AUMENTÓ LA PROBABILIDAD DE QUE LOS USUARIOS DE CANNABIS TAMBIÉN ENTREBAN EN DROGAS DURAS COMO LA COCAÍNA (PACO)

INVERTIR DINERO EN SALUD, EDUCACIÓN, TRATAMIENTO Y PREVENCIÓN

“Las formas tradicionales de abordar este problema no lo han logrado hasta ahora. Alguien tiene que ser el primero.”

— José Mujica, presidente de Uruguay

¿CÓMO FUNCIONARÁ LA REGULACIÓN DEL CANNABIS EN URUGUAY?

NORMATIVA

- NO VENTA A MENORES
- 18
- SANCIONES POR CONDUCIR BAJO SU INFLUENCIA
- NO CONSUMO EN LUGARES PÚBLICOS

EL INSTITUTO DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL CANNABIS (IRCCA) REGULARÁ LA PLANTACIÓN, LA PRODUCCIÓN, EL PROCESAMIENTO, LA DISTRIBUCIÓN, LA VENTA Y LA SUPERVISIÓN

¿DÓNDE SE PODRÁ ADQUIRIR?

- AUTOCULTIVO SE PUEDEN CULTIVAR HASTA 5-6 PLANTAS
- FARMACIAS COMPRA MÁXIMA 40gr
- MINISTERIO DE SALUD RAZONES MÉDICAS ESTABLECIDAS
- CLUBES DE CANNABIS ASOCIACIONES QUE CULTIVAN PARA SUS MIEMBROS

¿A QUÉ SE DESTINARÁ EL DINERO DE LOS IMPUESTOS?

- SUPERVISAR Y HACER CUMPLIR LAS LEYES
- TRATAMIENTO DE PERSONAS CON ADICIONES
- CAMPAÑAS DE EDUCACIÓN Y PREVENCIÓN PARA EVITAR EL USO PROBLEMÁTICO DE DROGAS
- INVERSIÓN EN SERVICIOS SOCIALES
- YA NO PARA DELINCUENTES Y BANDAS DE DROGAS

En el país hay un esfuerzo empresarial importante en torno al negocio del cannabis medicinal. Desde que se legalizó la marihuana para usos medicinales se han formalizado 153 empresas y esperan 218 solicitudes. Estas empresas están agrupados en la Asociación Nacional de Industria Cannabica colombiana, Asocolcanna²⁵. Campesinos e indígenas de las regiones productoras están en el empeño de hacer el tránsito de una economía ilegal, reglada por la violencia, a una legal y tranquila, que traiga ingresos a las familias, recursos a los municipios y prosperidad a sus moradores, en un mercado y en un cultivo del que tienen conocimientos ancestrales. Legalizar en su totalidad el cultivo de la marihuana puede ser una oportunidad para Colombia y las regiones cultivadoras y no un frente de guerra. El Alcalde de Corinto afirma con razón: “Mientras haya demanda y no se legalice totalmente la marihuana para el consumo recreativo vamos a seguir teniendo esa dificultad”²⁶. Muchas vidas se salvarán si se le abre curso a esta posibilidad productiva.

Regular no prohibir

Aunque los operadores de este reciente mercado en Colombia afirman que las decisiones de Duque contra la dosis mínima no los afectan, el hecho de que los cultivos de marihuana legal y de las cepas medicinales de la yerba cohabiten en las zonas de conflicto con la marihuana ilegal y la coca, no deja de generar incertidumbre en regiones en las cuales ésta puede ser una posibilidad productiva.

Ante las dificultades del proceso de paz que se van agudizar, producto de las políticas de guerra contra las drogas, el país debería considerar que la coca, la marihuana, productos que tienen una alta demanda mundial, sean *lícitos*, como plantea con juicio Moisés Naín en su libro *Ilícito*. Y muchas personalidades políticas y académicas mundiales. Las decisiones relativas a la despenalización resultan difíciles, controvertidas, imperfectas y no carecen de riesgo. Pero lo mismo puede decirse de la pretensión de que las estrategias actuales están llevándonos a una situación social superior, cuando no es así.

Aquí que tanto gustan de las normas del mercado, éste enseña que, si se elimina el valor de una actividad económica, su preponderancia disminuirá de manera proporcional. Este principio es tan válido para el comercio ilícito, como para cualquier otra cosa. Estamos en mora de encabezar una verdadera cruzada internacional a favor de la legalización o de la regulación de las drogas, incluida la cocaína. Constituye una enorme claudicación intelectual continuar insistiendo, haciéndose las mismas preguntas en relación con los usos de drogas, obteniendo las mismas respuestas durante cuarenta años y querer obtener resultados diferentes.

El problema de las drogas ilícitas no quedó cerrado en el acuerdo de paz. Tanto es así que en el texto quedó consignada la realización de una conferencia internacional para “reflexionar, hacer una evaluación objetiva de la política de lucha contra las drogas y avanzar en la construcción de consensos en torno a los ajustes que sea necesario emprender, teniendo en cuenta la discusión y los nuevos desarrollos internacionales en la materia, así como la perspectiva de los países consumidores y productores, en especial, las experiencias y las lecciones aprendidas en Colombia e identificando buenas prácticas basadas en la evidencia”²⁷. Llegó la hora. Persistir en la guerra contra las drogas es negarle a Colombia la posibilidad de la paz. Alejar cualquier posibilidad de desarrollo. Y para el Pacífico colombiano cubrir de más sombras su incierto futuro.

25 *La industria del cannabis medicinal toma más fuerza*, El País de Cali, 15 de octubre de 2018, Pág.A-5.

26 <https://noticias.caracoltv.com/los-informantes/cannabis-medicinal>.

27 Punto cuatro del acuerdo de paz. Conferencia internacional y espacio de diálogos regionales. Apartado 4.3.5.

BIBLIOGRAFIA

- Bergman, Marcelo (2016). *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Borda, Sandra (2011). “La política multilateral colombiana de drogas durante las dos administraciones Uribe: hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión”. En: *Política antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Universidad de los Andes. Bogotá.
- Caballero, Antonio (2018). *Ladrones y policías*. En: *Revista Arcadia*. Agosto-septiembre.
- Gaviria, Pascual (2018). “Consumo al tablero”. En: *El espectador*, 12 de septiembre.
- Gonzalez, Jorge Iván (2018). “El ascensor roto”. En: *La Republica*, 6 de julio. Bogotá.
- Hommes, Rudolf (2017). “Paz y control territorial”. En: *El Tiempo*. 24 de septiembre. Consultado en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/rudolf-hommes/paz-y-control-territorial-133918>.
- Reichel-Dolmatoff, G. (1978). *El caimán y el jaguar*. Siglo XXI editores. Bogotá.
- Rico, Daniel “Los glifo-drones”. En: *Revista Semana*, septiembre 9. Bogotá.
- Santa Gertrudis, Fray Juan de (1970). *Maravillas de la naturaleza*. Tomo I. Banco Popular. Bogotá.
- Shultes, Richard E. y Hofmann A. (2000). *Planta de los dioses*, Fondo de Cultura Económica, México,
- Valencia Llano, Alonso (2001). “La economía caucana”. En: *Historia del Gran Cauca*. Cali. Universidad del Valle.



Fortalecemos la democracia con
Justicia social por una Colombia en paz

[Inicio](#)

[Ejes Programáticos](#)

[Proyectos](#)

[Publicaciones](#)

[Observatorio IE](#)

[Contáctenos](#)

Política de Tratamiento de Datos Personales

COMUNIDAD AMBIENTAL COLOMBIA

Juntos Construimos Respuestas a los Conflictos Socioambientales de Colombia

[Comunidad Ambiental](#)

[Comunicado de prensa](#)

[Convenio Minimata](#)

[Explorar Informe ETI](#)

[Leer Agenda de la sociedad Civil](#)



Fundación Foro Nacional por Colombia

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

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

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

[Ver más](#)

[Facebook](#) [Twitter](#) [YouTube](#)

FORO EN ACCIÓN

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

¿Quién le teme a la verdad?

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

La sola publicación de la lista de los integrantes de la Comisión para el Estudio, Cincelamiento y Erradicación de la Convivencia y la No Repetición ha producido un oleaje rápido en el mar político.

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

Sisma Mujer/Grupo de Trabajo Género en la Paz, Oficina, Foro Nacional por Colombia y Cooperación Viva la invitan a un espacio de diálogo con el fin de impulsar la elaboración de una propuesta de reforma a la Ley 152 de 1994 que recoge diagnósticos elaborados en los últimos 20 años y las disposiciones del Acuerdo Final en la materia.

No olvide visitar www.foronacional.org

Nuevo capítulo Región Central

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

[Leer Comunicado](#)

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

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

[Leer pronunciamiento](#)

Documentos de circulación periódica



Conozca las publicaciones de la Fundación Foro Nacional por Colombia

Revista Foro

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

Edición Especial
No. 1 Cuestiones Urbanas y Regionales

Último número

Boletín Foro Municipal

No. 69
Consultas populares e industrias extractivas: Un asunto esencialmente político.

No. 68
Los fallos de la Corte Constitucional sobre minería: Una nueva y necesaria pauta para el desarrollo del sector.

No. 67
Diálogo democrático y paz territorial

Boletín del Sector Extractivo

No. 14
Julio de 2017

No. 13
Mayo de 2017

No. 12
Marzo de 2017

No. 11
Septiembre de 2016

Internacional

LA SINSALIDA DE VENEZUELA

SOCORRO RAMÍREZ
CONSULTORA
EXPERTA EN ASUNTOS INTERNACIONALES

Aunque antes y durante el IV congreso del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) hubo críticas y autocríticas, sus sesiones no se consagraron al examen de las dos décadas del proceso bolivariano ni a cómo hacerle frente a las agudas crisis que cada día se recrudecen. Tampoco se hizo ese examen en la celebración del primer año de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC). Aunque primó el triunfalismo, ambos eventos, celebrados a finales de julio pasado, tuvieron que anunciar decisiones para enfrentar las crisis económica. Sin embargo, mientras esas medidas crean incertidumbre, se multiplican los colapsos, aumentan los costos del ventajismo interno y de los soportes internos y externos del régimen, crece la crisis humanitaria y la región afectada no termina de concertar posiciones para actuar en forma conjunta.

Autocrítica y críticas

“Los modelos productivos que hemos intentado hasta ahora han fracasado, y la responsabilidad es mía, es nuestra ... Basta ya de lloriqueos frente al imperialismo, nos toca a nosotros producir con bloqueo o sin bloqueo”, dijo Nicolás Maduro en el IV congreso del PSUV celebrado bajo el lema “un nuevo comienzo”.

Antes del congreso, exministros de los gobiernos de Hugo Chávez lanzaron no pocas críticas. Jorge Giordani, de economía, pidió la renuncia de Maduro por deshonrar el legado chavista y dilapidar fondos públicos. Andrés Izarra, de Comunicaciones, llamó a un “¡Cambio de gobierno ya!” para salvar el legado de Chávez. Rodrigo Cabeza, de Finanzas, mostró cómo se agota el fantasma de la guerra económica externa para explicar las crisis. El expresidente de PDVSA, Rafael Ramírez, insistió en revisar subsidios al precio de la gasolina, frenar el derroche y el mal uso de recursos.

Autocríticas, críticas y llamados también vinieron de funcionarios activos. El coordinador de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP), Freddy Bernal, reconoció: “Somos responsables porque tenemos 19 años en revolución”, y agregó “la ineficiencia ha hecho perder gobernabilidad”. El ministro Elías Jaua llamó a reaccionar a quienes se sientan perjudicados por la burocracia y pidió elección de todos los cargos del PSUV. El ministro Aristóbulo Isturiz habló de la necesidad de realizar elecciones para escoger a la dirección nacional del partido.

No obstante esos llamados, Maduro, en calidad de reelecto jefe del partido-gobierno-Estado recibió del congreso las facultades para que escogiera la dirección nacional y la estructura política del partido. En ejercicio de todos sus poderes lanzó el Plan de Recuperación y Prosperidad Económica, prometiendo que “va a mover la estructura



económica del país” y en dos años va a lograr estabilidad. Pero las medidas, más que estímulos al cambio, han generado caos institucional y más angustia en la población. Además, resultan insuficientes frente a la magnitud de las distintas crisis que incuban varios colapsos.

El triunfalismo constituyente

A diferencia de la autocrítica en el congreso del partido, Maduro celebró el primer aniversario de la ANC como el “triunfo de la paz”. El supuesto triunfo se refería a la desactivación de las movilizaciones opositoras en 2016, intensificadas durante cinco meses hasta lograr, en julio de 2017, más de siete millones de votos contra la convocatoria de la ANC sin consulta popular ni sufragio universal.

Desconociendo ese plebiscito en su contra, lo que ordena la Constitución bolivariana y el rechazo internacional que suscitó, la ANC funciona como ente supraconstitucional que preserva el poder al oficialismo y cogobierna con el ejecutivo. Subordinó al poder judicial, electoral y moral, tras haber destituido y obligado al exilio a la Fiscal y al Tribunal Supremo. Suprimió entidades, adelantó y fraccionó elecciones de gobernadores y alcaldes, exigió a los elegidos juramentarse ante ella y anuló el triunfo del que no lo hizo. Suplantó la Asamblea Nacional, enjuició a su vicepresidente y retiró la inmunidad parlamentaria de diputados a los que señaló de ataque con drones, el pasado 4 de agosto.

La ANC ha sacado varias leyes constitucionales. La que llamó contra el odio, que criminaliza la protesta, anula la libertad de expresión, impone censura y delación de críticos del régimen. Otras leyes están hechas contra lo que denominan guerra económica, para la racionalización en la adquisición de bienes y obras públicas, por el control de precios, sobre la repartición de subvenciones como forma de control social y político, acerca de los consejos productivos de trabajadores y de la inversión extranjera. Y aprobó la ley de ilícitos cambiarios anunciada por Maduro, que derogaría la ya existente.

A diferencia de la Constituyente de Chávez que hizo públicos sus debates y, en seis meses, de julio a diciembre de 1998, redactó la Constitución, la ANC actual sólo permite acceso a la prensa oficial y aún no ha empezado a redactar la nueva Constitución. Maduro anunció que durará cinco años y el vicepresidente del socialismo territorial, Aristóbulo Istúriz, explicó por qué: “Sin hegemonía podríamos perder la revolución”.



Ventajismo electoral y soporte militar

El régimen de Maduro celebró el “triunfo de la paz” por el hecho de que el partido-estado-ejército hubiera logrado impedir nuevas derrotas electorales como le había ocurrido al chavismo en las parlamentarias de diciembre de 2015. Para ello, limitó el sufragio a través de varias acciones irregulares: cambió súbitamente los puestos de votación, obstaculizó observadores electorales, intimidó centros de sufragio y votantes, ignoró denuncias de fraude, reservó la televisión pública para sus candidatos, supervisó el sufragio de militares, empleados públicos y beneficiarios del “carnet de la patria”, quienes deben mostrarlo en los “puntos rojos” del PPSUV.

Con ese ventajismo electoral, el chavismo se afianzó en el poder en 2017, a través de la ANC y las elecciones regionales y locales. Con una abstención de más del 50 por ciento, obtuvo 19 de 23 gobernaciones. La parte de la oposición que se presentó, eligió 5, la ANC desconoció al gobernador del Zulia por no haber aceptado juramentarse ante esa Asamblea y convocó una nueva elección ganada por el chavismo. A los cuatro gobernadores que si posesionó la ANC, el gobierno les nombró como “protector” al candidato oficialista derrotado, con amplias funciones y presupuesto. De 335 alcaldías que existen, el oficialismo subió de 242 a 308 y en el resto, la oposición que acudió, solo ganó en una capital.

El 20 de mayo 2018, Maduro se reelegió, lo que obtuvo un muy escaso reconocimiento internacional por los problemas en el proceso electoral. Los que logró provinieron de los pocos aliados latinoamericanos que le quedan. Los más significativos fueron los saludos de los dos países de los que Venezuela ha aumentado su dependencia: China, que le prestó en la última década 62.200 millones de dólares, y Rusia, su proveedor de armamento militar, que destacó la reelección como garantía de continuidad de la asociación estratégica entre los dos países. A los dos Venezuela les paga con petróleo.

El régimen chavista ha fortalecido su poder de coacción y su estrategia de represión. Solo confía en la movilización social controlada y en las estructuras militar, policial y civil armadas, que son decisivas para su afianzamiento en el poder. A cambio del apoyo, Maduro dobló el número de militares en altos cargos que tuvo Chávez en sus gobiernos, y prometió armar un millón de milicianos con fusil. Además de los puestos gubernamentales, los jefes militares y policiales controlan la industria petrolera, buena parte de la minería, la distribución de bolsas de comida, negocios agropecuarios, de agua, construcción, transporte y comunicaciones. También se benefician del incremento constante del presupuesto destinado a la defensa y a los colectivos armados, del rearme para reprimir

protestas internas y para una eventual guerra externa. Los favorece, además, la vinculación de muchos de sus efectos con distintos flujos ilegales y con la corrupción.

Otro tanto acontece con muchos civiles. Un juzgado de Andorra acaba de procesar a 28 ex altos funcionarios y empresarios afines, ligados con el ministerio de Energía y PDVSA, sindicándolos de haber montado una treintena de sociedades en paraísos fiscales para el blanqueo de capitales fruto de sobornos a empresas, especialmente chinas, a las que les adjudicaron millonarios contratos entre 2007 y 2012.

Mientras el régimen se aferra al poder, se ha incrementado a niveles alarmantes la inseguridad ciudadana y ya se insinúan colapsos de diversa naturaleza.

Colapsos en curso

Venezuela vive una dramática destrucción del Estado de derecho, de la capacidad institucional, de los servicios públicos, de la economía y hasta de los nexos sociales. El gobierno le dio la espalda a la gente, que se ve obligada a dedicar su vida a resolver como sea las urgencias básicas. Los servicios públicos dan cada vez más señales de colapso. El de la salud es dramático como lo muestran los 47 fallecidos en el Centro de Diálisis de Occidente en Maracaibo por fallas en las máquinas. Enfermedades y epidemias que habían sido erradicadas, han reaparecido. Apagones eléctricos han vivido al menos tres veces por semana sobre todo las ocho ciudades más pobladas. Así lo señala el Observatorio Venezolano de los Servicios Públicos. En el Zulia, la situación se agravó con el incendio en el puente sobre el Lago de Maracaibo. El 83,8 por ciento de los allí encuestados afirmó que sufre apagones todos los días, una o varias veces al día¹.

También crece el problema del agua². El 80 por ciento de los venezolanos no cuenta con ese servicio continuo, aún cuando el 92 por ciento declara que tiene acceso a tuberías. Cuatro de cada diez personas recibe el servicio con menos de tres veces a la semana, uno de cada siete usuarios revela que recibe agua con problemas de olor, color o sabor. Según la encuesta de servicios públicos de la Asociación Entorno, Sociedad, Desarrollo y Ambiente (Asoesda), seis de cada diez venezolanos no tiene acceso regular al servicio de recolección de basura³.

El problema del transporte se agudiza en ciudades y campos así como a nivel aéreo y marítimo. Las aerolíneas han ido abandonando a Venezuela por no pago. El hundimiento del penúltimo ferry que operaba para comunicar la isla Margarita con el resto de Venezuela, muestra que entre los colapsados están las empresas que fueron expropiadas como se hizo en 2011 con los once barcos de Conferry.

Las políticas económicas y sociales del régimen bolivariano convirtieron a Venezuela en el país más desigual de América Latina⁴. Todo escasea para los que no viven en dólares sino en bolívares: comida, medicinas, gasolina, gas, billetes. Recesión, hiperinflación y devaluación destruyen el poder adquisitivo salarial, dejan desempleo, miseria, hambre, desnutrición infantil. Distintos servicios solo se consiguen en dólares.

La economía es la mitad de la que recibió Maduro en 2013, terminará 2018 con una inflación de más de 1 millón por ciento. La caída del PIB entre 2013-2018 roza el 45 por ciento. El aparato productivo está destruido y el gobierno no tiene divisas para importar ni puede acceder a nuevos créditos⁵.

1 <https://prodavinci.com/electricidad-como-se-valora-el-acceso-y-la-calidad-de-servicio-en-venezuela-encuesta/>

2 <https://prodavinci.com/agua-como-se-valora-el-acceso-y-la-calidad-de-servicio-en-venezuela-encuesta/>

3 <https://prodavinci.com/aseo-urbano-como-se-valora-el-acceso-y-la-calidad-de-servicio-en-venezuela-encuesta/>

4 <https://prodavinci.com/venezuela-es-el-pais-mas-desigual-del-continente-que-pasara-con-la-desigualdad-social-despues-del-17a/>

5 <https://elpitazo.com/economia/segun-la-asamblea-nacional-la-economia-venezolana-cayo-50-desde-que-maduro-es-presidente/>

Por corrupción, falta de inversión, mala gestión, en 2018 PDVSA bajó su producción a 1,27 millones de barriles diarios de los 3,2 que producía en 2008. Es hoy solo 3,80 de la producción total Opep, cuando llegó a representar el 16,5 por ciento. Producción, exportaciones e ingresos petroleros son los peores en medio siglo⁶. La empresa no tiene crédito comercial ni servicios de proveedores ya que, junto con el país, fue declarada en default parcial. De ahí los graves problemas de liquidez. Las reservas internacionales se redujeron a 8.300 millones de dólares.

Entre 2004 y 2014, aun con el largo boom petrolero, Venezuela disparó el gasto y triplicó la deuda externa (184.500 millones de dólares) y su servicio. Reestructurar o refinanciar la deuda no será fácil. Exigiría flexibilización de las sanciones impuestas por Europa y Estados Unidos, al que le vende una tercera parte de su producción petrolera. La suspensión de la mayoría de los pagos de deuda externa (debe más de 6.300 millones de dólares a los tenedores de bonos) incrementa el riesgo de demandas por incumplimiento de intereses y bonos⁷. Ya una Corte en Estados Unidos permitió a un acreedor canadiense de Venezuela ejecutar activos de Citgo-PDVSA.

Para buscar divisas el gobierno abrió el megaproyecto del arco minero-energético del Orinoco para la sobreexplotación de oro, diamantes y coltán a un enorme costo social, ambiental y de seguridad. Así lo denuncian organizaciones de Derechos Humanos, asuntos indígenas y el laboratorio de paz ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁸. Muchas otras organizaciones también muestran cómo la ineficiencia y el desgobierno, la corrupción, las crisis económicas y de servicios, con la violencia y criminalidad, están generando perspectivas dramáticas.

Medidas y búsqueda de apoyo

Los contradictorios anuncios “del paquetazo” -como ya llaman en Venezuela a las medidas anunciadas por Maduro con ocasión del congreso del PSUV y en la ANC-, que debían prometer recuperación y prosperidad, han generado confusión, caos e incertidumbre por su contenido y postergaciones.

Reconversión monetaria, nueva eliminación de ceros del bolívar fuerte, cohabitación con el bolívar soberano, que ya se devaluó, y con el petro, vinculado por Maduro con los sueldos, el tipo de cambio y PDVSA. La empresa petrolera estatal, junto con sus filiales y empresas mixtas, es exonerada en 2018 del impuesto de renta. Se eliminan aranceles para agroinsumos y bienes de capital, se flexibiliza el régimen de ilícitos cambiarios, se incluyen reservas petroleras del bloque Ayacucho II de la Faja Petrolífera del Orinoco dentro de los activos contables del Banco Central, aumenta el cambio oficial, los impuestos y el salario mínimo.

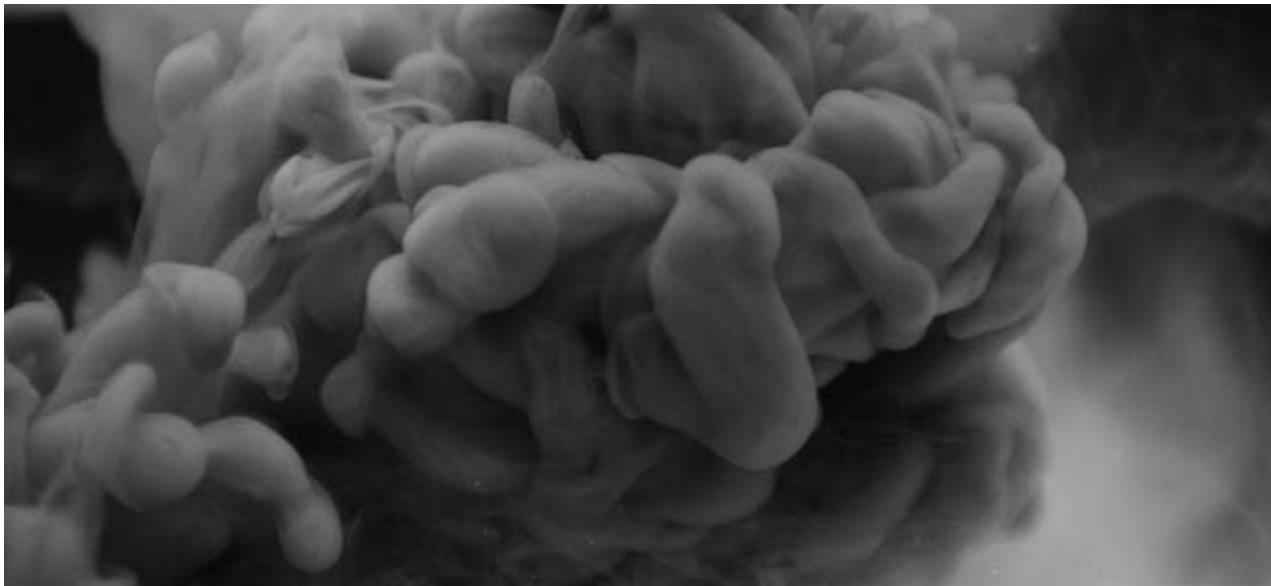
Se raciona la gasolina y se eleva su costo para alcanzar el precio internacional. Hay gasolina subsidiada pero, para acceder a ella, hay que censar el vehículo y tener el “carnet de la patria”, instrumento político que identifica a los bolivarianos y se exige también para recibir comida, subsidios, servicios, bonos y pensión. Comenzó nuevo control de precios y aumentos de salarios. Los mercados paralelos se multiplican. Aumenta la escasez. Los pocos que aún producen algo dicen que no alcanzan ni a cubrir los costos. Se elevaron las tasas para remesas enviadas por venezolanos en el exterior.

La Asamblea Constituyente derogó la Ley de Ilícitos Cambiarios y el gobierno anunció la libre convertibilidad. Ha ido tomando forma una cierta flexibilización del control, que vuelve a estimular el uso de información privilegiada que favorece la corrupción y el mercado paralelo. El precio del dólar tiende a aumentar por la poca oferta oficial de divisas, lo que limita la defensa de la estabilidad del tipo de cambio e introduce de nuevo la restricción.

⁶ http://www.el-nacional.com/noticias/petroleo/produccion-petroleo-venezolana-cayo-649000-barriles-diarios-2017_219424

⁷ <http://especiales.prodavinci.com/deudaexterna/>

⁸ <https://www.ecopoliticavenezuela.org/2018/06/28/una-mirada-estructural-del-megaproyecto-arco-minero-del-orinoco-i/>. <https://www.derechos.org.ve/web/wp-content/uploads/DDHH-en-el-contexto-del-AMO-en-Venezuela.pdf>



Maduro prometió que PDVSA producirá 6 millones de barriles diarios en 2025. Para eso necesita un salvavidas con nuevos préstamos que ayuden a reactivar la producción petrolera y de gas. Necesitaba recurrir a China, su principal acreedor, pero ante los incumplimientos del gobierno de Maduro en los pagos y la imposibilidad de Venezuela de atender -según los términos acordados- la deuda pendiente de 20 mil millones, desde 2015, el país asiático le venía cerrando progresivamente la concesión de créditos. Flexibilizó un poco su posición en 2016 aceptando que solo pagara en efectivo los intereses y el resto con petróleo.

Por eso, Maduro emprendió viaje a China a mediados de septiembre de 2018, según dijo, “para avanzar en los nuevos acuerdos de asociación estratégica”. Al arrancar aseguró “Nos vemos dentro de unos días con grandes logros”. Desde Béijing Maduro dijo: “Recibiremos miles de millones de dólares en inversiones para hacer realidad nuestras empresas mixtas en el campo petrolero”. “Hay compromisos de financiamiento para el crecimiento de la producción petrolera, el crecimiento de la producción de oro e inversión en más de 500 proyectos de desarrollo dentro de Venezuela”. Funcionarios venezolanos hablaron de un nuevo préstamo de 5 mil millones de dólares, que no aparece explicitado en los acuerdos firmados, de petróleo, minas y seguridad para las inversiones chinas y su suministro, entre otros, de productos farmacéuticos; tampoco se ha informado de la renegociación de las condiciones de pago de la deuda.

Maduro logró un objetivo que le es esencial: la explicitación de la potencia asiática de su reconocimiento como mandatario reelecto. Fue recibido con honores por Xi Jinping, presidente tanto de la República Popular China como de la Comisión Militar Central y secretario general del Comité Central del Partido Comunista, por Li Keqiang, primer ministro, y por Wang Yi, consejero de Estado y ministro de Exteriores. No explicitaron cómo resolver el problema de que cualquier préstamo es ilegal si no cuenta con la aprobación de la Asamblea Nacional anulada por el oficialismo porque no tenía mayoría.

Pese a la ocupación de todos los poderes, a las medidas anunciadas, al apoyo de Rusia y China, el régimen de Maduro no ha podido resolver los colapsos que se van convirtiendo en una lenta y progresiva implosión de Venezuela.

Una oposición desvertebrada

Las marchas opositoras, que alcanzaron mucha fuerza desde abril de 2017, se fueron apagando ante la represión pero también porque la gente fue concluyendo que no conducían a ninguna parte. A fines de ese año, el último

diálogo con el gobierno fracasó y dejó atomizada a la oposición. La Mesa de Unidad Democrática (MUD), dividida sobre si participar o no en ese diálogo y en las elecciones regionales que le daban ventajas al chavismo, tampoco logró acuerdo sobre si ir o no a las presidenciales. La casi totalidad de las agrupaciones resolvieron no participar por la imposibilidad de lograr las condiciones exigidas para acudir: renovación equilibrada del CNE, cronograma electoral fijo, levantamiento de inhabilitaciones, observación imparcial, liberación de presos políticos, retorno de exiliados y cese de persecuciones.

Aunque se multiplican las protestas -los trabajadores protestan por incumplimientos, en rechazo del tabulador salarial, para reclamar respeto para sus derechos laborales, contra el desconocimiento de los contratos colectivos y por la igualación salarial hacia abajo; los adultos mayores, contra las colas y el pago incompleto de su pensión; muchos otros, por falta de recolección de basura o deterioro de los servicios; huelga de hambre de reclusas, etc.-, estas no tienen gran impacto. Tampoco hay articulación de las protestas sociales con la oposición política.

El liderazgo opositor se encuentra dividido, preso, amenazado, inhabilitado o en el exilio. Algunas disidencias del oficialismo prefieren no negociar con la oposición debido a su fragmentación o porque creen que el chavismo puede sacar a Maduro. El gobierno ha denunciado intentos de rebelión de miembros de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana a los que ha encarcelado. Según el New York Times, un par de veces Estados Unidos se ha reunido con grupos de militares venezolanos, el último fue a pedir aparatos de radio encriptados para poderse comunicar.

Cada vez más se diluyen las esperanzas del cambio que pide la gente. Estudios de opinión muestran que la inmensa mayoría de venezolanos ha perdido la confianza en su dirigencia, consideran estancados a los partidos políticos, asumen que ni el gobierno ni la oposición encuentran salidas a las crisis y sienten que pagan caro el fracaso nacional en lograr un entendimiento. Independientemente de lo que ocurra en el poder, quieren dejar de sufrir. Por eso, más de la mitad de los venezolanos responden que se quiere ir del país, sobre todo los jóvenes⁹. Y, cada vez más, se agravan las consecuencias negativas de las crisis económicas, humanitarias, migratorias, epidemiológicas y de seguridad de Venezuela para América Latina y el Caribe.

Crisis humanitaria y diferencias regionales

Las difíciles condiciones de vida de la mayor parte de la población venezolana llevan a muchos de sus habitantes a tratar de pasar a los países vecinos -empezando por Colombia su mayor vecino- para buscar ingresos, comida, salud, medicina... Muchos retornan a Venezuela el mismo día, pero desde 2017 crece el número de los que huyen de su país como reacción de supervivencia.

El gobierno de Maduro no presenta datos migratorios desde hace más de una década, se ha negado a aceptar ayuda humanitaria, no ha mostrado ninguna disposición a colaborar y, si se refiere al tema, es para señalarlo como montaje y moda. Al mismo tiempo, le pide a Colombia indemnización por los nacionales radicados en su país, llama al retorno de venezolanos y facilita algunas repatriaciones.

Cada país de tránsito o receptor de venezolanos ofrece sus propios estimativos sobre saldos migratorios a partir de sus registros o de censos hechos en períodos distintos, que solo tienen en cuenta a las personas que ingresan por los puestos fronterizos formales. En esos datos se basa la ONU, que, a 31 de agosto de 2018, calculaba en 2,3 millones los venezolanos de su país que han salido debido a la gravedad de la situación; a esta cifra habría que sumarle los que han huido por las trochas, que no son pocos. El 90 por ciento se han quedado en Suramérica. Andrés Cañizález, quien estudia la emigración venezolana, ha mostrado que no es exagerado estimar que en un

⁹ Así lo muestra Jesús Seguías, presidente de la empresa de investigaciones de opinión Datincorp, <http://www.pedromogna.com/jesus-seguias-jesusseguias-analisis-prospectivo-venezuela-marzo-2018/>, <https://www.larazon.net/2017/09/jesus-seguias-se-ha-perdido-la-confianza-la-dirigencia/>

año se habrá producido un éxodo de 5 millones, dada la creciente e irresoluta crisis económica y la ausencia de un horizonte cierto de cambio político¹⁰.

Los países implicados aún no han logrado comparar sus datos, ni hecho un registro regional. Aunque ha habido solidaridad con los migrantes que se han visto forzados a huir en condiciones de extrema vulnerabilidad, estos sufren en ocasiones discriminación y xenofobia en los países de tránsito o de llegada, lo que ha obligado al regreso forzado a Venezuela de migrantes por tensiones en países receptores. Es lo ocurrido en dos ocasiones en Roraima, estado fronterizo de Brasil.

No ha habido posibilidad de concertar acuerdos con el gobierno venezolano para la atención de esos migrantes forzados. Maduro se negó a discutir -incluso en el seno de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)- la salida masiva de venezolanos y su impacto en los países receptores, lo que motivó que Ecuador, en agosto de 2018, formalizara su retiro, tanto por ese motivo como por la situación de Nicaragua. Como tercer receptor de venezolanos que huyen de su país, el presidente Lenin Moreno citó en Quito una reunión para discutir sobre un marco de cooperación regional que permitiera hacerle frente a la crisis humanitaria en Venezuela. Una docena de gobiernos acudieron, entre ellos los mayores receptores de venezolanos -Colombia, Brasil, Ecuador, Perú, Chile, Argentina-, que decidieron aceptar en su territorio a “ciudadanos venezolanos en situación de movilidad humana” incluso con documentos de identidad vencidos, dada la política restrictiva del régimen de Maduro sobre entrega de pasaportes, modificando así la medida aplicada antes por Ecuador y Perú, de exigir pasaporte a esos migrantes forzados.

El 5 de septiembre de 2018, al día siguiente del encuentro en Quito, se realizó la sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA con el fin de examinar la crisis migratoria generada desde Venezuela. Luego de presentar las razones de los venezolanos para dejar su país -el difícil acceso a alimentos, educación, servicios de salud y medicina, vivienda-, el secretario general, Luis Almagro, quien había solicitado la reunión, propuso a los Estados adoptar medidas para evitar la violación de los derechos humanos de los migrantes y la xenofobia: armonización de requisitos de entrada, permisos de trabajo, homologación de títulos y reinserción educativa, acceso escolar y a servicios de salud. Ante la falta de consenso para una declaración conjunta, Almagro creó un grupo de trabajo que debe determinar “la escala completa de la migración venezolana y la crisis de refugiados” y emitir sus recomendaciones para atender el fenómeno.

El Grupo de Lima, conformado desde 2017, cuenta con 14 países¹¹, e intenta hacerle seguimiento a la crisis venezolana. Algunos de sus miembros han llamado a sus embajadores en Venezuela, varios han pedido a la Corte Penal Internacional (CPI) que investigue la sistemática violación de los derechos humanos y crímenes de Estado en Venezuela, como lo ha pedido el mismo Almagro. Otros preparan un proyecto de resolución, que será debatido y votado en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU a finales de septiembre de 2018, sobre la situación de los derechos y libertades fundamentales en Venezuela. Ahí piden a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos que elabore y presente informes en las sesiones del Consejo en marzo, junio y septiembre de 2019. Además, piden al gobierno venezolano que abra sus puertas a la asistencia humanitaria para solucionar la escasez de comida y de medicinas, el aumento de la malnutrición, especialmente entre los niños, y el brote de epidemias que habían sido previamente erradicadas en Suramérica, y que colabore con la oficina y el resto de mecanismos del Consejo.

¹⁰ <https://prodavinci.com/antes-de-la-diaspora-la-venezuela-que-acogia-inmigrantes/> <https://prodavinci.com/de-que-manera-la-crisis-migratoria-venezolana-desafia-a-america-latina/>

¹¹ Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía.



Andrés Cañizález alude a tres consideraciones sobre cómo enfrentar la crisis humanitaria venezolana¹²: 1) Analizar el problema sin entrar en la discusión sobre la permanencia o no de Maduro en el poder. Es lo que el analista llama “no politizar ese tema”. En su opinión, el gobierno de Colombia habría convertido la crisis venezolana en una bandera política y encabezaría un polo que, si bien ha mostrado solidaridad con los venezolanos, propone que se corte el problema de fondo: mientras Maduro esté en el poder habrá un éxodo masivo desde Venezuela. Lo politiza también el nombramiento que hizo Almagro de un exiliado venezolano al frente del comité de la OEA sobre el tema, pues impide tratarlo con el gobierno de Maduro; 2) Determinar cómo se considera a los venezolanos que huyen, si como migrantes o como refugiados. La definición que le den los países receptores y los organismos internacionales determinaría la dinámica regional frente al asunto. Si los consideran refugiados, el concepto no se reduciría a perseguidos políticos, emigrantes por catástrofes naturales o guerras abiertas. La Declaración de Cartagena de 1984 consideró como refugiados a “las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”; 3) Organizar los flujos de ayuda internacional para atender la crisis humanitaria en las naciones vecinas. Colombia, que ha recibido más de un millón de venezolanos y regularizado a 820.000, según el analista citado habría captado la mayor cantidad de dichos recursos, y requiere diez veces más fondos.

Sobre esas tres consideraciones hay discrepancias en América Latina y el Caribe y las hay sobre qué hacer frente a las repercusiones de la crisis humanitaria y de los colapsos venezolanos. Una diferencia tiene que ver con las medidas contra el régimen de Maduro, no solo si la región apoya las sanciones que le han impuesto Estados Unidos y Europa sino las que pueda decidir la OEA.

En abril de 2017, Maduro decidió retirar a su país de la OEA luego de que 19 representantes de los 34 países miembros convocaran una reunión de cancilleres para tratar la crisis en Venezuela¹³. A mitad de camino del

¹² Andrés Cañizález ¿De qué manera la crisis migratoria venezolana desafía a América Latina?, <https://prodavinci.com/de-que-manera-la-crisis-migratoria-venezolana-desafia-a-america-latina/>

¹³ Hubo 19 votos a favor (Guyana, Bahamas, Santa Lucía, Argentina, Barbados, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Honduras, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay), 10 en contra (Venezuela, Antigua y Barbuda, Bolivia, Dominica, Ecuador, Haití, Nicaragua, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam), 4 abstenciones (Belice, El Salvador, República Dominicana y Trinidad y Tobago), 1 ausencia (Granada).

proceso de retiro, el 5 de junio de 2018, esa misma mayoría aprobó una resolución desconociendo la reelección de Maduro por ser resultado de un proceso ilegítimo, como lo había hecho el Grupo de Lima. En esta ocasión, disminuyó de 10 a 4 el número de gobiernos que votaron en contra en la OEA; en cambio, algunos antiguos aliados de Maduro se sumaron a las abstenciones. Cambio significativo porque la resolución, además de exigirle al gobierno venezolano que permita el ingreso de ayuda humanitaria y restaure la plena autoridad de la Asamblea Nacional electa, habla de la aplicación de la Carta Interamericana que permite suspender a un Estado que ha roto el orden democrático. Sin embargo, no es fácil que esa sanción política sea aprobada, ya que requiere el voto de 24 estados -dos terceras partes de los miembros de la OEA-, cifra difícil de alcanzar por los compromisos de estados insulares con Venezuela. Antes podría ocurrir el retiro de Venezuela solicitado por Maduro, que será efectivo en abril de 2019.

Otro asunto delicado es el de una eventual intervención militar para derrocar al gobierno de Maduro. El debate se ha profundizado con una respuesta del secretario general de la OEA a una pregunta de un periodista emitida cuando asistía en Cúcuta, en la frontera colombiana con Venezuela, a un examen de la problemática migratoria. Allí Almagro afirmó que, para poner fin al sufrimiento del pueblo venezolano, no se podía descartar ninguna opción contra el régimen de Maduro. Pocos días después, once de los 14 miembros del Grupo de Lima (no firmaron Canadá, Colombia ni Guayana) expedieron una declaración de rechazo a cualquier intervención militar en Venezuela. La Cancillería colombiana explicó que no adhirió porque “no hubo coincidencia total en los términos de la declaración, pero hay identidad de propósitos” y “rechaza la violencia en todas sus formas”. Almagro aclaró que no se habría referido a opciones militares o violentas sino a las que contempla el derecho internacional y el sistema interamericano en aplicación de la responsabilidad de proteger.

El rechazo inmediato a cualquier forma de intervención de Estados Unidos en América Latina y el Caribe ha sido quizás el único consenso que -después de los golpes de Estado y las funestas dictaduras apadrinadas por Washington en el siglo pasado- ha unido a la región. La encrucijada de los venezolanos es hoy el drama continental, y de sus consecuencias nadie estará exento. Más vale consolidar ahora la unidad y los esfuerzos de solución multilateral, antes de que la región se vea sorprendida por un caos final o por el unilateralismo de Trump.

CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN EL SALVADOR: LA APREMIANTE NECESIDAD DE LA INTEGRACIÓN NACIONAL

FRANCISCO GALINDO VÉLEZ
EMBAJADOR DE EL SALVADOR EN COLOMBIA¹

“La paz no es la ausencia de guerra, es una virtud, un estado de la mente, una disposición a la benevolencia, la confianza y la justicia”
(Baruch Spinoza)

Introducción

Al pensar en el proceso de paz en El Salvador, muchos dicen con razón que se trata de un proceso exitoso, pues los Acuerdos lograron lo que se esperaba de ellos: el fin de la guerra, la paz política, la transformación del país que pasó del autoritarismo a la democracia gracias a profundas reformas institucionales, la separación efectiva de poderes y elecciones libres cuyos resultados han venido respetando los partidos y partidarios de todas las coloraciones y visiones políticas, entre otros.

Ahora bien, pese a lo logrado, no escapa a sombras y críticas, pues difícilmente podía ser perfecto cuando se negocia bajo el calor de la guerra y la necesidad urgente e imperiosa de poner rápidamente fin a un baño de sangre. Hay críticas que llevan a una profunda reflexión, como las que dicen que la justicia fue el precio que se pagó por la paz, pero otras que son una amalgama de percepciones que desacreditan. En todo caso, en El Salvador se ha llegado a una Paradoja de la Paz que consiste en un proceso de paz exitoso, verdaderamente transformador, pero con una situación de alto nivel de violencia delincuencial y social. Y queda el reto: ¿Cómo se desarticula esta paradoja?

Algunos elementos de la experiencia salvadoreña

Origen de la guerra en El Salvador

Es difícil, en un solo párrafo, resumir el origen de una guerra en un país. Pero para los objetivos de este escrito puede decirse que la guerra en El Salvador es el resultado de la construcción de un andamiaje de fracturas en lo político, económico, social e incluso cultural, que generan altos grados de exclusión, violencia, debilidad

¹ Antiguo Embajador de El Salvador en Francia, Portugal, Argelia y Mónaco, y ex Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Argelia, Colombia, Tayikistán, Francia y Mónaco. Este escrito es responsabilidad del autor y no refleja, necesariamente, la opinión del gobierno salvadoreño.



Fuente: Marcha por la Vida, la Paz y la Justicia. Presidencia El Salvador. <https://flic.kr/p/rNVCsT>

del Estado e impunidad. “Porque cuando uno excluye, el excluido naturalmente de alguna manera se vuelve subversivo; esa es la ley de la vida. Entonces, la exclusión histórica generada por la ineficiencia del sistema político generó las condiciones para que hubiera un conflicto armado en el país”².

Se habla mucho de construir la paz, pero poco de la construcción de guerras. La guerra en El Salvador la construyeron los salvadoreños; no llegó de fuera o de otro planeta. Así, construir la guerra llevó 159 años si partimos de la independencia en 1821, pero más si nos adentramos en la época anterior. Y hay que recordar que, si bien la guerra fue entre 1980 y 1992, de acuerdo con los expertos, antes no era el paraíso, y el uso constante de diversos grados de violencia fue necesario para mantener el estado de las cosas. Ante esto hay que recalcar que llevamos 26 años construyendo la paz, desde 1992.

Humanización de la guerra

Esto parece una contradicción de términos, pero hubo esfuerzos para humanizar la guerra.

Aplicación del Derecho Internacional Humanitario: En 1981, el FMLN hizo saber al mundo que reconocía y aplicaría el Derecho Internacional Humanitario. El gobierno lo hizo un año después. Esto permitió, *inter alia*, que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) visitara presos en cárceles, así como el intercambio de prisioneros durante la guerra (Barta-Jaquiery, 1986, p. 31).

Respeto de la población civil: La presión de la Sociedad civil fue muy importante durante la Guerra. En 1989, por ejemplo, en una transmisión de Radio Venceremos, el FMLN pidió disculpas públicas declarando que había cometido errores de procedimiento que incluía la detonación de autos bomba en zonas urbanas y el uso de artillería que por accidente había causado bajas civiles y la destrucción de sus pertenencias.

Niños en la guerra como zonas de paz: También, gracias a la iniciativa de UNICEF de los “niños como zonas de paz,” se paró la guerra para immunizar niños (UNICEF, 2012). En febrero de 1985 empezó la práctica de “tres días de tranquilidad” para vacunar a niños, y esto se repitió todos los años hasta que la guerra terminó en 1992.

² David ESCOBAR GALINDO, miembro de la delegación gubernamental de negociación de los Acuerdos de Paz, en GALINDO & PARTHENAY, 2017, p. 60.



Fuente: Marcha por la Vida, la Paz y la Justicia. Presidencia El Salvador. <https://flic.kr/p/rw3qb1>

Además de UNICEF, también participó el CICR, la Organización Panamericana para la Salud (PAHO), y el Club Rotario Internacional, entre otros. Fue la primera vez que una guerra se paró para inmunizar niños.

Aplicación del Derecho Internacional de los Refugiados: La repatriación de refugiados en países vecinos se realizó también antes de la firma de los Acuerdos de Chapultepec con todas las garantías que establece el Derecho de los Refugiados y bajo supervisión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Se permitió al ACNUR dar seguimiento a los repatriados y extender sus programas de ayuda a desplazados internos e incluso a poblaciones vecinas que no habían sido ni refugiados ni desplazados pero que compartían la misma realidad (ACNUR, 2000).

Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Las violaciones a los derechos humanos durante la guerra fueron terribles, como lo consigna el informe de la Comisión de la Verdad, correctamente titulado De la locura a la esperanza (Naciones Unidas, 2014) (ver la sección correspondiente de este escrito), pero hubo un importante esfuerzo y presión para lograr su respeto durante la guerra. Por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas nombró un Relator Especial en 1981³ que cada año le presentó un informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador; la Subcomisión para prevención de la discriminación racial y la protección de las minorías también lo hizo, como lo hicieron instituciones como Amnistía Internacional y Human Rights Watch, entre otras. Además, en este esfuerzo es importante recordar que la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL), se desplegó en un primer momento para la verificación del cumplimiento del Acuerdo de San José sobre derechos humanos, seis meses antes de la firma de los Acuerdos en Chapultepec.

Cese del fuego para Navidad y Año Nuevo: Se acordó el cese del fuego para las fiestas de navidad y de fin de año; por primera vez durante diez días en diciembre de 1985 y enero de 1986⁴.

³ Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 32 (XXXVII) de 11 de marzo de 1981. En 1992 se descontinuó la figura de Representante Especial y se nombró a un experto independiente cuyo mandato terminó en 1995.

⁴ Cease-fires for Christmas and New Year's became a tradition in El Salvador's civil war. The New York Times, Salvadorans get a Holiday Truce, 25 December 1985. En: <https://www.nytimes.com/1985/12/25/world/salvadorans-get-a-holiday-truce.html>

Labor de organizaciones no gubernamentales: Igualmente, hay que destacar el trabajo de organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, que hicieron una notable labor humanitaria durante la guerra. Pusieron en marcha programas que ayudaron a muchos ciudadanos a llevar un poco mejor la pesadilla de la guerra, pero también por su presencia en el terreno tuvieron un papel de disuasión y lograron evitar que se cometieran más atrocidades.

Importancia de la labor humanitaria durante la guerra: La labor humanitaria durante la guerra tuvo una triple función: logró acuerdos concretos que permitieron a organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales realizar su trabajo humanitario; contribuyó a la disuasión, pues la presencia en el terreno de trabajadores humanitarios, de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, evitó que se cometieran muchos abusos; y tendió puentes para la negociación política que vendría después para poner fin definitivo a la guerra⁵.

Esfuerzos iniciales para poner fin a la guerra

Desde 1980 hubo esfuerzos para buscar una salida negociada a la guerra. Estos esfuerzos fueron de carácter nacional con mediación de la Iglesia Católica salvadoreña, y regional con el Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela)⁶, su Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), así como de los presidentes centroamericanos con el Proceso de Esquipulas⁷. Pero también cabe recordar otros esfuerzos como el de la Internacional Socialista, y de presidentes y Ministros de Relaciones Exteriores de varios países, y desde luego, la Declaración franco-mexicana en que Francia y México reconocen al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) como fuerza política representativa, y que señala que el diálogo es la vía para poner fin a la guerra en El Salvador (Flores, 1981).

Estos esfuerzos no pusieron fin al conflicto en El Salvador, pues el conflicto no había llegado a su “madurez,” concepto que se refiere a ese punto en que las partes en un conflicto llegan a una situación de “estancamiento perjudicial para ambas” (*mutually hurting stalemate*) (Zartmann, 2008), en que no tienen manera de cambiar la realidad en que se encuentran. Pero no fueron esfuerzos inútiles, ya que en el caso de Nicaragua el proceso de Esquipulas ayudó a poner fin a la guerra en aquel país, y en el caso de El Salvador y Guatemala allanaron el camino de los procesos bajo la égida de la ONU que finalmente terminarían con los conflictos en esos países.

Además, fueron fundamentales para distender la situación en la región centroamericana con el despliegue de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas (ONUCA)⁸ y la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV), creada por las Naciones Unidas, y por la Organización de Estados Americanos (OEA), la primera para ocuparse de los aspectos de seguridad de los Acuerdos de Esquipulas, por ejemplo, el desarme y desmovilización de la Resistencia nicaragüense, *contras*, y la segunda para ocuparse de los aspectos civiles como repatriación, reubicación o reasentamiento de los *contras*.

5 Se tuvo la visión de aplicar de manera convergente las principales vertientes de los derechos humanos, a saber, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del trabajo de las instituciones internacionales encargadas de velar por su cumplimiento y de estas con organizaciones no gubernamentales para lograr la protección de las personas en todo lugar y en toda circunstancia. Estas convergencias, más aquella que se refiere a la necesidad de la convergencia en la aplicación de los Derechos Civiles y Políticos y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se desarrollan en GALINDO, 1999, p. 39-42.

6 Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, Revista Mexicana de Política Exterior, N° 12, julio-septiembre de 1986, <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n12/actadecontadora.pdf>

7 Declaración de Esquipulas, 25 de mayo de 1986, Parlamento Centroamericano, <http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/MarcoPol%C3%A3DiticoyJur%C3%A3Ddico/EquipulsaI.aspx> y Procedure for the establishment of lasting peace in Central America, 7 August 1987, UN Doc. A/42/521 – S/19085 of 31 August 1987. En: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CR%20HN%20GT%20NI%20SV_870807_EquipulsaII.pdf

8 Resolución del Consejo de Seguridad 644 de 7 de noviembre de 1989, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/644>

Logro de la paz política y la democratización

La paz política se logró con el proceso que se inició a fines de 1989 bajo la égida de las Naciones Unidas, la primera vez que la organización mundial participó así en un conflicto interno. La paz se firmó en el castillo de Chapultepec, en México, el 16 de enero de 1992 (Naciones Unidas (s.f.). El proceso de paz salvadoreño consta de siete acuerdos y dos declaraciones que, en total, con anexos, calendarios y notas suman unas 160 páginas.

Este proceso es exitoso porque los históricamente excluidos de la política se integraron a la vida política, cívica e institucional del país, a tal punto que desde 2009 la antigua guerrilla del FMLN, convertida exitosamente en partido político, ha ganado en dos ocasiones la presidencia del país. Así, llegó la alternancia en el poder, algo normal en democracia, pero se aprendió y sobre todo se aceptó, que la alternancia no siempre es entre similares o iguales, y que una verdadera prueba de la institucionalidad y de los valores democráticos viene cuando la alternancia se da entre dos partidos muy diferentes. El FMLN ganó las elecciones y es importante, pero no menos importante es que ARENA y sus seguidores reconocieron su triunfo.

La democracia ahora es posible gracias a una izquierda democrática y a una derecha democrática; de no ser así, no funcionaría. Hay discusión política fuerte, pero hay que saber ubicar esas discusiones, pues son propias de una democracia todavía en construcción ciertamente, pero sumamente viva. Y en este punto es interesante preguntarse si en otros países las democracias que tienen y que presentan por el mundo como ejemplares, aguantarían alternancias entre dos adversarios políticos verdaderamente opuestos. ¿Hasta dónde les llegaría la tolerancia y la democracia? Y no es lo mismo hacer ejercicios teóricos que enfrentar la realidad.

Medidas para la aplicación efectiva de los Acuerdos de Paz

El éxito de un acuerdo de paz depende en gran medida de las disposiciones que se adoptan para su aplicación, y de la capacidad de “anticipar y diseñar medios para hacer frente a los problemas del futuro” (Citado en Hampson, 1996, p. 3).

En el caso de El Salvador, desde la mesa de negociación se tuvo contacto con varias organizaciones de la sociedad civil, lo que facilitó que la población se apropiara los Acuerdos de Paz. Además, se acordó un papel muy importante para las Naciones Unidas en la puesta en marcha y verificación de lo pactado.

El Comité Permanente del Debate Nacional (CPDN): Se estableció luego de la convocatoria de la Iglesia Católica a una reunión para discutir la necesidad de poner fin a la guerra por medio de la negociación. La conformaron 83 instituciones, entre ellas, universidades, sindicatos, grupos de mujeres, indígenas, derechos humanos, gremios de pequeñas y medianas empresas. Se reunió en varias ocasiones con los negociadores.

La Interpartidaria: Fue una instancia informal en la que participaron representantes de todos los partidos políticos en la Asamblea Legislativa. No fue parte directa de la mesa de negociación, pero nunca estuvo muy lejos. Esto permitió que todos los diputados estuvieran al tanto de lo que ocurría en la mesa y de las decisiones que se iban tomando. Así, cuando los diputados tuvieron que pronunciarse en la Asamblea para reformas legislativas, por ejemplo, nada los tomó por sorpresa. En total, se aprobaron varias enmiendas a la Constitución y, según la práctica salvadoreña, toda reforma a la Constitución requiere la aprobación de dos Asambleas, la saliente y la entrante.

La Intergremial: Fue una agrupación de sindicatos y organizaciones campesinas que se reunió con los negociadores y les expuso sus puntos de vista.

COPAZ (Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz): Fue establecida por los Acuerdos de Paz para supervisar, desde una instancia nacional, el cumplimiento de lo pactado. Estuvo integrada por representantes

del gobierno, del FMLN, de cada uno de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, y observadores del Arzobispado de San Salvador y de ONUSAL. También fue responsable de elaborar anteproyectos de ley para la creación de la Policía Nacional Civil, la Academia Nacional de Seguridad Pública, la Procuraduría General de los Derechos Humanos, el Consejo Nacional de la Judicatura, y la Regulación de los Servicios de Seguridad Privada⁹.

Para muchos observadores y analistas, el trabajo de COPAZ no fue lo que hubiera podido ser, pero “brindó al FMLN estatus político y la oportunidad de ser visto como un socio igual y legítimo del proceso de paz” (Hampson, 1996, p. 222), lo que ayudó a su incorporación a la vida política del país.

ONUSAL (Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador): El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció ONUSAL el 20 de mayo de 1991¹⁰ para verificar el cumplimiento de lo acordado entre el gobierno y el FMLN. Se desplegó en El Salvador el 26 de julio de 1991 para verificar, inicialmente, el cumplimiento del Acuerdo de San José sobre derechos humanos, lo que dio al proceso salvadoreño un carácter de aplicación progresiva de lo acordado. Con la firma de los Acuerdos en Chapultepec se realizó su despliegue completo. Tuvo una División de Derechos Humanos, una División Electoral, una División Militar y una División de Policía.

Reformas institucionales

Para llevar a cabo las reformas institucionales, fue necesario hacer varias reformas a la Constitución. Se aprobó legislación para que el FMLN pudiera convertirse en partido político y participar por primera vez en las elecciones de 1994, y se otorgaron garantías a los dirigentes y militantes del FMLN para el ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos en absoluta legalidad, entre otros.

Reducción y cambio de doctrina de la fuerza armada: Se decidió la reducción de la fuerza armada en 50.2%, más de 40,000 efectivos, y la disolución de los batallones de infantería de reacción inmediata. También se decidió separar las funciones de defensa y de seguridad pública, y la doctrina de la fuerza armada quedó circunscrita a la defensa de la soberanía y la integridad del territorio. Además, se enmendó la Constitución para dejar claramente establecida la subordinación de la fuerza armada al poder civil y se estableció que se trata de una institución obediente, profesional, apolítica y no deliberante.

Creación de una Policía Nacional Civil (PNC): Entre las medidas adoptadas para hacer realidad la separación de las funciones de defensa y seguridad pública, se encuentra la disolución de la antigua Policía Nacional y la creación de una nueva Policía Nacional Civil (PNC), con 20% de los efectivos procedentes del FMLN, 20% del Gobierno y 60% de neutrales. Hecho de esta manera, representó una medida para facilitar la integración del FMLN a la nueva realidad del país. Además, se creó una Academia de Seguridad Pública para formar los efectivos de la Policía Nacional Civil.

Disolución de cuerpos de seguridad pública y de entidades paramilitares: Se decidió eliminar instituciones de seguridad pública como la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda, y se eliminaron las entidades paramilitares.

Disolución de los servicios de inteligencia militar: Se decidió la disolución de los servicios de inteligencia militar y la creación de servicio de inteligencia civil, el Organismo de Inteligencia del Estado (OIE).

⁹ Ley de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz, Decreto Legislativo N° 156 de 30 de enero de 1992, <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1843.pdf>

¹⁰ Resolución 693 (1991) de 20 de mayo de 1991, [https://undocs.org/es/S/RES/693%20\(1991\)](https://undocs.org/es/S/RES/693%20(1991))

Otras reformas institucionales: También fue creada una Procuraduría de los Derechos Humanos, como institución autónoma, y un Tribunal Supremo Electoral; se reformó el proceso de elección y los períodos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; fue reformado el Consejo Superior de la Judicatura; y se creó una Escuela de Capacitación Judicial, entre otras.

Aplicación de los Acuerdos de Paz

Más allá de lo expuesto en páginas anteriores, hay otros temas de la puesta en marcha de los Acuerdos de Paz que hay que destacar.

Plan de Reconstrucción Nacional (PNR): Este Plan fue elaborado con el objetivo de reintegrar 40.000 desmovilizados del ejército y la guerrilla, 120.000 familias desplazadas, 26.000 refugiados repatriados y 800.000 residentes en zonas de conflicto (Segovia, 2009); todo esto, recordemos, en un país con una población de cinco millones de habitantes en aquellos años.

Fueron diseñadas tres fases: La fase de emergencia para cubrir las necesidades inmediatas en alimentos, salud, educación y albergue temporal; la fase de contingencia, que empezó con la primera desmovilización del FMLN, para proporcionar documentos de identidad a desmovilizados y otras personas, herramientas, equipos agrícolas y capacitación para la reinserción en la agricultura, industria y servicios; y la fase de reinserción productiva, con una visión de mediano plazo, para lograr la reinserción de ex combatientes del FMLN y de la Fuerza Armada y otras personas a la vida productiva, e incluyó programas para la trasferencia de tierras, créditos agrícolas, asistencia técnica, vivienda y apoyo para los lisiados (*ibid*).

Desmovilización del FMLN: La desmovilización del FMLN se pactó en cinco tiempos, 20% cada tiempo, sujeto a reformas y compromisos con los que tenía que cumplir el Gobierno.

El FMLN consideró que, si se desmovilizaba en una sola vez y entregaba sus armas, quedaba a la merced y dependía por completo de la buena voluntad de la otra parte, que podía cumplir o no cumplir lo pactado, y ya sin manera de hacer presión: sus armas eran lo único que tenía para poner presión, su dimensión estratégica. En todo caso, pese a la esmerada planificación, hubo necesidad de recalendariar 5 veces, pero después de 12 años de una terrible guerra, unos meses más, unos meses menos, no eran traumatizantes.

De acuerdo con la Misión de Paz de las Naciones Unidas (ONUSAL), se desmovilizaron 15.009 miembros del FMLN, de ellos 8.552 combatientes, 2.474 heridos y no combatientes y 3.983 cuadros políticos; 30%, es decir, 4.492, eran mujeres.

Tránsito exitoso del FMLN de guerrilla a partido político: La Ley de Reconciliación Nacional de 1992 estipula que se “[A]doptarán las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para garantizar a los excombatientes del FMLN el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, en orden a su reincorporación, dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil, política e institucional del país”, garanticen la “[L]ibertad para todos los detenidos por motivos políticos”, y la seguridad de los miembros del FMLN, brinden “[A]mplias garantías y seguridad para el retorno de los exiliados, lisiados y demás personas que se encuentren fuera del país a causa de motivos generados por el conflicto armado”, y permitan la legalización y la participación política plena del FMLN, entre otras¹¹.

¹¹ Decreto N.º 147 de enero de 1992, Diario Oficial N.º 14, Tomo N.º 314 de 23 de enero de 1992, [http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-1992/01-enero/ \(Parte32.pdf\)](http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-1992/01-enero/ (Parte32.pdf)).



Fuente: Marcha por la Vida, la Paz y la Justicia. Presidencia El Salvador. <https://flic.kr/p/rumuQV>

Críticas a los Acuerdos de Paz

Se logró la paz política porque se quitó esa parte del andamiaje de guerra y violencia, y los excluidos de la política se incorporaron a la vida política, cívica e institucional del país. Los Acuerdos se diseñaron para poner fin a la guerra y evitar su repetición, pero ahora falta desmontar el resto del andamiaje que sigue estancando el desarrollo del Estado, del país y generando violencia.

La realidad de los logros del proceso de paz queda opacada porque muchas personas, tanto dentro como fuera de El Salvador, no se toman el tiempo de estudiar bien el proceso y ponerlo en el contexto histórico, pues para entender dónde se está es importante saber de dónde se viene. Rápidamente descalifican el proceso y concluyen que es un fracaso por la violencia delincuencial y social que vive el país, y por las dificultades de crecimiento económico que ha tenido durante varios años ha tenido. Así, hacen una enredada madeja a la que no se le encuentra la punta del hilo. Pero para otros bien informados, el proceso es un fracaso porque a su juicio la justicia es el precio que se pagó por la paz.

Control territorial: Pese a ser un territorio muy pequeño, siempre hubo espacios en que el Estado no estuvo presente, y al haber ausencia de Estado, otros rápidamente se hacen presentes y establecen su autoridad y su ley, a su manera. Por Estado ha de entenderse escuelas, clínicas, juzgados, policías, generación de empleo, infraestructura y monopolio de la autoridad y de la fuerza. Esta falta de Estado en ciertas zonas del país, junto con las exclusiones que generan las fracturas económica y social, dieron lugar a un terreno fértil para el establecimiento y desarrollo de grupos delincuenciales, por ejemplo, los grupos conocidos como *maras*, que comenzaron con la deportación de salvadoreños en los Estados Unidos y que llegaron al país con la práctica de pandillas juveniles.

Falta de crecimiento económico: El tema económico y social fue uno de los puntos de agenda, pero al final los negociadores, ante la premura del tiempo, decidieron crear un Consejo Económico y Social para que se ocupara de esos temas en una nueva realidad democrática del país. El Consejo se creó, hizo recomendaciones y algunas se pusieron en marcha. Hay que decir que en los Acuerdos hay una serie de temas económicos, pero más que nada orientados a la reintegración de desmovilizados, desplazados interno y repatriados, como se ha expuesto en la sección anterior de este artículo.



Fuente: Marcha por la Vida, la Paz y la Justicia. Presidencia El Salvador. <https://flic.kr/p/rwde6W>

Durante la guerra hubo una reforma agraria diseñada sobre todo para quitar apoyo al FMLN en zonas rurales. Si bien no funcionó como medida insurgente, cambió la tenencia de la guerra en el país, con el establecimiento de cooperativas agrícolas y restricción de la propiedad rural a 245 hectáreas. Esta reforma se llevó a cabo con apoyo importante de los Estados Unidos¹².

Ahora bien, en la inmediata postguerra hubo una serie de importantes reformas económicas, inspiradas en el neoliberalismo, con énfasis en la privatización y en la reducción del Estado, pero que no son partes de los Acuerdos de Paz. No comento sobre las virtudes del neoliberalismo en otros países, pero en El Salvador vale la pena estudiar su impacto en el debilitamiento de un Estado ya de por sí débil, y en su capacidad de tener presencia efectiva en todo el territorio, y, si no evitar, por lo menos controlar el desarrollo de las maras, por ejemplo. Y es que la primera medida en un posconflicto consiste en que el Estado se establezca como única autoridad en todos los territorios. Si no lo hace, otros lo harán en su lugar y después el uso de la violencia será inevitable si quiere establecer su autoridad en esos territorios.

También fue privatizada la seguridad y sería conveniente analizar su impacto en los problemas de seguridad que conoce el país. No hay nada de malo en tener seguridad privada, el problema es cuando esta es más importante que la seguridad pública. En 2018, de acuerdo con cifras de la Policía Nacional Civil (PNC), en El Salvador hay 23.146 policías y 29.146 agentes de seguridad privada. La seguridad privada proporciona protección a quien la contrata; la seguridad pública brinda protección a todos.

La verdad es que en materia política y económica no hay panaceas, no hay fórmulas mágicas, y sobre todo hay que reconocer que las tallas únicas difícilmente funcionan, pues cada país tiene una realidad que es muy suya y muy propia. Así las cosas, las críticas por el lento crecimiento económico que ha conocido el país no pueden ir dirigidas a los Acuerdos de Paz.

Alto nivel de violencia y problemas de seguridad en la posguerra: Han sido adoptadas importantes medidas de seguridad, pero para llegar a la PAZ con letras mayúsculas hay que lograr un alto grado de integración nacional y, así, desmontar el andamiaje que produce violencia delincuencial y social. En otras palabras, es imperativo ir

¹² Entre 1980 y 1987 los USAID invirtió casi \$ 300 millones en la reforma agraria en El Salvador. Ver PELUPESSY (1997, p. 104).

limando las fracturas que siguen generando exclusión y su consecuente violencia. Cuando vemos alrededor del mundo, constatamos que los países que tienen menores índices de violencia son aquellos que han logrado un alto nivel de integración nacional.

La justicia como precio de la paz: Si bien en el momento de la firma de los Acuerdos de Paz no se hablaba de justicia transicional como se hace ahora, al revisar las medidas que adoptaron los negociadores y firmantes de esos Acuerdos queda claro que, sin llamarlo de esa manera, acordaron medidas que son propias de la justicia transicional.

Poco después de la publicación del informe de la Comisión de la Verdad en 1993, se promulgó la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz¹³, una amnistía general que no hay que confundir la Ley de Reconciliación Nacional. La amnistía general derogó ciertas disposiciones de la Ley de Reconciliación Nacional, interrumpió investigaciones en curso y dejó en libertad a personas que ya habían sido condenadas por crímenes cometidos durante la guerra.

Los defensores de la Ley de Amnistía argumentan que era la única manera de estabilizar el país, pues haber iniciado juicios recién terminada la guerra hubiera impedido que se asentara el fin del conflicto, que los excluidos se incorporaran a la vida política, civil e institucional del país, y que el caos hubiera sido inevitable. Añaden, que no hay que pensar que en aquel entonces la situación del país era como lo es hoy. Ahora bien, las víctimas y los familiares de las víctimas consideran que la justicia fue el precio que se pagó por la paz.

En 2016, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la amnistía general y¹⁴, así, la Ley de Reconciliación Nacional recuperó su plena vigencia¹⁵. Varios juicios han empezado desde entonces, por ejemplo, por la masacre de El Mozote.

Comisión de la Verdad: Fue dirigida por tres personalidades extranjeras (el ex presidente de Colombia, Belisario Betancourt, el ex Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, Reinaldo Figueiredo y el Juez estadounidense Thomas Burgenthal), y publicó un importante informe que reconstruye la verdad de lo que sucedió entre 1980 y 1991, pero va más adelante y proporciona nombres de presuntos responsables. La tarea fue enorme: “La Comisión de la Verdad registró más de 22.000 denuncias de graves hechos de violencia ocurridos durante el período de enero de 1980 a julio de 1991”; más de un 60% corresponde a ejecuciones extrajudiciales; más de 25% a desapariciones forzadas; y más de 20% incluye denuncias de tortura.

En las denuncias registradas, la Fuerza Armada, los cuerpos de seguridad, los escoltas militares, la defensa civil y los de los escuadrones de la muerte fueron responsabilizados en 95% de los casos; el FMLN en 5%. Ahora bien, “[N] o obstante la gran cantidad, estas denuncias no representan la totalidad de los hechos de violencia. La Comisión solo alcanzó a recibir en su período de tres meses de recepción de testimonios una muestra significativa”.

La Comisión se concentra en 32 casos que considera ilustrativos de lo que ocurrió en El Salvador. Estos casos, los presenta bajo seis acápitulos: Violencia contra opositores por parte de agentes del Estado; Ejecuciones extrajudiciales; Desapariciones forzadas; Masacre de campesinos por la Fuerza Armada; Asesinatos de los escuadrones de la muerte; y Violencia contra opositores por parte del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

13 Decreto N.º 486 de 20 de marzo de 1993, *Diario Oficial* N.º 56, Tomo N.º 318, de 22 de marzo de 1993. En: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-1993/03-marzo/> (Parte19.pdf)

14 Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Constitucional, Decisión 44/2013-145-2013, de 13 de julio de 2016, *Diario Oficial* N.º 134, Tomo N.º 412, de 19 de julio de 2016, <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2016/07-julio/>

15 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, El Salvador: "Esperanza para las víctimas" - Expertos de la ONU celebran anulación de la Ley de Amnistía, Ginebra, 15 de julio de 2016, <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20275&LangID=S>

Comisión Ad Hoc para la depuración de la fuerza armada: los Acuerdos de Paz establecen que “[S]e acuerda un proceso de depuración de la Fuerza Armada, en base a la evaluación de todos sus miembros por una Comisión ad hoc”, y que “[L]a participación de la Fuerza Armada será de dos de sus miembros, que solo tendrán acceso a las deliberaciones de la misma”. Esta Comisión estuvo a cargo de tres salvadoreños (Reynaldo Galindo Pohl, Abraham Rodríguez y Eduardo Molina Olivares), y pese a que su informe sigue siendo confidencial, se sabe que más de 100 oficiales del alto mando fueron dados de baja.

Enmiendas de leyes: Fue modificado, por ejemplo, el artículo 99 del Código Penal para establecer que la desaparición forzada es crimen de lesa humanidad¹⁶, así como el artículo 31 del Código de Procedimiento Penal para estipular que no prescriben los crímenes de tortura, terrorismo, secuestro, genocidio, violación de la leyes y costumbres de la guerra y la desaparición forzada de personas¹⁷.

Comisiones y programas especiales creados para reparar violaciones a los derechos humanos: Fueron creadas las siguientes comisiones: la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Adultas Desaparecidas en el contexto del Conflicto Armado de El Salvador¹⁸; la Comisión Nacional de Búsqueda de Niños y Niñas Desaparecidos durante el Conflicto Armado Interno¹⁹; la Comisión Nacional de Reparación a las Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos ocurridas en el contexto del conflicto armado interno²⁰. También fue creado el Programa de Reparaciones a las víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos ocurridos en el contexto del conflicto armado interno²¹.

Solicitud de perdón de parte del Estado y del FMLN: El 16 de enero de 2016, el presidente Salvador Sánchez Cerén, como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, pidió perdón a las víctimas y a los familiares de las víctimas de violaciones a los derechos humanos²²; ya lo había hecho el 16 de enero de 2013 cuando pidió perdón a las víctimas de la guerrilla del FMLN²³; y el 16 de enero de 2010 al pedir perdón en nombre del FMLN²⁴. Por su parte, el presidente Mauricio Funes Cartagena pidió perdón el 16 de enero de 2012 por la masacre de El Mozote en 1981²⁵; y el 16 de enero de 2010, lo había hecho en nombre de las fuerzas armadas, reconociendo la responsabilidad de los agentes del Estado de las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad pública y organizaciones paraestatales en las graves violaciones a los derechos humanos, el rompimiento del orden constitucional y la violación de normas básicas de coexistencia pacífica²⁶.

16 Decreto N° 733 de 22 de octubre de 2008, Diario Oficial N° 20, Tomo N° 382, de 30 de enero de 2009, <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2009/01-enero/>

17 Decreto N° 534 de 02 de diciembre de 2010, Diario Oficial N° 70, Tomo N° 391, de 8 de abril de 2011, <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2011/04-abril/>

18 Decreto Ejecutivo N° 33 de 21 de agosto de 2017, Diario Oficial, N° 153, Tomo N° 464, de 21 de agosto de 2017, Art. 3, www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2017/08-agosto/21-08-2017.pdf

19 Decreto Ejecutivo N° 5 de 18 de enero de 2010. Art. 3, paras. (a) - (f), www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2010/01-enero/18-01-2010.pdf, enmendado por el Decreto N° 45 de 09 de abril de 2010, Diario Oficial, N° 75, Tomo N° 387, de 26 de abril de 2010, www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2010/04-abril/26-04-2010.pdf

20 Decreto Ejecutivo N° 57 de 05 de mayo de 2010, Diario Oficial N° 86, Tomo N° 387, de 12 de mayo de 2010, <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2010/05-mayo/>

21 Decreto Ejecutivo N° 204, de 23 de octubre de 2013, Diario Oficial N° 197, Tomo N° 401, de 23 de octubre de 2013, <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2013/10-octubre/>, enmendado por el Decreto Ejecutivo N° 36 de 01 de junio de 2016, Diario Oficial N° 102, Tomo 411, de 02 de junio de 2016, <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2016/06-junio/>

22 Presidente pide perdón a víctimas del conflicto armado en conmemoración del 24 aniversario de los Acuerdos de Paz, APS (Agencia Salvadoreña de Prensa), 16 de enero de 2016, <https://aps.com.sv/presidente-pide-perdon-a-victimas-del-conflicto-en-conmemoracion-del-24-aniversario-de-los-acuerdos-de-paz/>

23 RODRÍGUEZ, Carmen, Sánchez Cerén pide perdón por daños causados en la guerra, La Página, 16 de enero de 2013, <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/76619/2013/01/17/Sanchez-Ceren-pide-perdon-por-los-danos-causados-en-la-guerra>

24 Sánchez Cerén pide perdón a víctimas en nombre del FMLN, La Página, 16 de enero de 2010, <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/25578/2010/01/16/Sanchez-Ceren-pide-perdon-a-victimas-en-nombre-del-FMLN>

25 El Salvador: El presidente de El Salvador pide perdón por la masacre de El Mozote, CNN en español, 16 de enero de 2012, <http://cnnespanol.cnn.com/2012/01/16/el-presidente-de-el-salvador-pide-perdon-por-la-masacre-de-el-mozote/>

26 VALENCIA CERVANTES, Daniel, Funes pide perdón por abusos durante la guerra, El Faro, 16 de enero de 2010, <https://elfaro.net/>

Otras medidas de memoria: La construcción en el parque Cuscatlán de San Salvador del Monumento a la Memoria y la Verdad con los nombres de más de 28.000 víctimas fue una de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, y se inauguró en 2003²⁷. También hay que destacar la conmemoración anual de la memoria de San Romero de América, Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez, que realiza el servicio exterior salvadoreño, y el trabajo del Museo de la Palabra y la Imagen (MUPI), y las publicaciones de instituciones como la Universidad Centroamericana (UCA), para preservar y honrar la memoria de las víctimas²⁸.

Situación en materia de justicia transicional: Como se puede apreciar por todas las reformas institucionales realizadas y todas las medidas adoptadas, El Salvador no está en cero en materia de justicia transicional como a veces se cree. Falta, sin duda, tomar medidas para dar satisfacción a las víctimas y los familiares de las víctimas. Pese a que se ha hecho mucho sin decir que es justicia transicional, hoy El Salvador se encuentra en una situación de búsqueda de formas de hacer justicia transicional 26 años después de terminado el conflicto y, en algunos casos, más de 35 años después de cometidos los crímenes. Así, como se trata de una situación de justicia transicional retroactiva, no se puede descartar que en algunos casos se presenten problemas de elementos probatorios.

Dimensión internacional de la guerra y de la paz

Si bien la guerra fue una construcción nacional, en aquellos años inevitablemente cayó en la Guerra Fría y los grandes de este mundo metieron sus manos, pero no construyeron ni inventaron nuestra guerra. Ahora bien, hay que decir y reconocer que con el tiempo cambiaron, gracias al fin de la Guerra Fría y se transformaron en importantes proponentes de la paz. Y se tuvo la suerte de contar también con el apoyo fundamental de otros países, y de las Naciones Unidas, para ayudar a los salvadoreños a lograr los Acuerdos de Paz y después ponerlos en marcha. Rápidamente, y por suerte, se superó aquello de que la ayuda extrajera para lograr la paz compromete la soberanía de un país. Lo que sí compromete la falta de un buen acompañamiento de la comunidad internacional es la puesta en marcha verdadera y eficaz de los pactado en un acuerdo de paz.

Control de los saboteadores (*spoilers*)

Se trata de aquellas personas o grupos que quieren que fracase la negociación o la puesta en marcha de la paz (Stedman, 2000, p. 180). Los especialistas en resolución de conflictos dicen que un elemento fundamental para evitar el éxito de los saboteadores es un andamiaje de apoyo muy estructurado y muy involucrado. Esto ocurrió en El Salvador. Pero también debo agregar otro elemento fundamental: la medida en que los nacionales se apropiaron los Acuerdos de Paz.

En la inmediata posguerra hubo una tentativa de descarrilar el proceso de construcción de la paz, pero el gobierno adoptó medidas contundentes para poner paro al asesinato de miembros del FMLN que había comenzado: asesinaron tres dirigentes de alto nivel, cinco mandos medios y diez militantes de base. El presidente Alfredo Cristiani llamó a su Gobierno a tomar medidas urgentes para poner paro a los asesinatos, y solicitó ayuda a las Naciones Unidas y a los Estados Unidos. Funcionó: allí pararon los asesinatos. De haber seguido, todo el proceso se hubiera venido abajo; si no hay vida, no hay nada que hablar de leyes, reintegración, reconciliación, participación, desarrollo; no tiene sentido.

es/201001/noticias/932

²⁷ ANDREÚ, Tomás, El muro de la memoria y la dignidad, ContraPunto. En: http://archivo.archivoscp.net/index.php?option=com_content&task=view&id=274

²⁸ <http://museo.com.sv/es/>

Conclusiones: necesidad de integración nacional

Hay que decir que lo logrado por los Acuerdos de Paz fue posible porque las dos partes así lo quisieron; hubo voluntad política de pactar el fin de la guerra y de poner en marcha lo pactado. El tránsito exitoso del FMLN de guerrilla a partidos político fue exitoso por lo acordado en la mesa de negociación, por la buena planificación, pero también porque la otra parte, es decir Gobierno de la época y sus allegados, comprendieron que era necesario para el futuro del país y lo apoyó, tal vez no con fiestas, pero lo apoyó. Y hay que agregar que sucedió lo mismo cuando en 2009 y en 2014 reconoció el triunfo del FMLN en las elecciones presidenciales.

Desde que asumió el poder, el FMLN no se ha apartado de las reglas del juego democrático que se establecieron con los Acuerdos de Paz, ni del modelo económico instaurado. Así, hay elecciones, no hay ni perseguidos ni presos políticos, hay libertad de prensa, opinión y asociación, no se ha expropiado a nadie, no se ha nacionalizado nada, no se ha desdolarizado la economía. Habrá que juzgar a estos gobiernos por capaces o incapaces, como se hace en toda democracia, pero no por haberse salido de las reglas establecidas.

El acompañamiento de las Naciones Unidas, de los Países Amigos del Secretario General, Colombia, Venezuela, México, España y los Estados Unidos también fue fundamental para llevar este proceso a buen puerto. Y pese a las críticas que se hacen al proceso, algunas muy válidas, desde el punto de vista de los nacionales hay que decir que nos cambió la vida, pues ahora vivimos con una libertad que no se conoció antes de la guerra. En otros países, esto es tan natural que sus ciudadanos ni piensan en ello, y qué suerte que sea así, pero para los que conocimos otra realidad estos son éxitos que cambiaron nuestras vidas. Ahora bien, pese a esta realidad, los salvadoreños siempre hemos tenido el cuidado de nunca presentar esta experiencia como modelo para otros. Cada vez que se ha solicitado opinión se ha brindado, pero no como modelo, sencillamente resaltando la experiencia vivida, aclarando que cada uno debe decidir si algo de eso le conviene o no.

La violencia de hoy no es política, es de naturaleza delincuencial y social, pero impide que se logre LA PAZ, y con el tiempo puede hacer peligrar lo que se ha logrado hasta ahora en materia de democracia y libertad. El andamiaje edificado hizo inevitable el brote de violencia delincuencial y social después del fin del conflicto, pero esto no es consecuencia de los Acuerdos de Paz. Tan es así, que países en la región que no tuvieron guerra, pero que tienen andamiajes parecidos al nuestro, tienen los mismos problemas de violencia.

Hay conciencia de la necesidad de un nuevo acuerdo, de un nuevo consenso nacional en forma de lo que se ha llamado acuerdos de segunda generación, para abordar debidamente los problemas que siguen generando exclusión y violencia delincuencial y social, y que han llevado a una paradoja de la paz. Y tiene que ser por consenso, pues el fin de la guerra, sin vencedores ni vencidos, determinó que en adelante todo debe ser así en El Salvador; un país con tradición de imposición de voluntades y no de construcción de consensos. Un cambio profundo.

Para controlar la violencia delincuencial y social hay que desmontar el andamiaje que la produce, y esto solo se puede lograr a través de un proceso de integración nacional que vaya limando las fracturas económica y social que todavía producen exclusión, con un equilibrio en la aplicación de los Derechos Civiles y Políticos²⁹ y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁰.

Este es mi análisis y mi visión, análisis y visión de un diplomático de oficio, optimista de profesión.

29 Asamblea General, resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. En: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

30 Asamblea General, resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. En: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cesr.aspx>

BIBLIOGRAFIA

- ACNUR (2000). *Protección y Asistencia de Refugiados en América Latina: Documentos Regionales 1981-1999*. México.
- Barta-Jaquiery, Michèle (1986). *The International Committee of the Red Cross: Soldier of Mercy*. The Rotarian.
- Fores, Elena (1981). “La declaración franco-mexicana: una esperanza para Salvador”. En: *El País*, Madrid, 9 de septiembre. En: https://elpais.com/diario/1981/09/09/internacional/368834403_850215.html
- Galindo Vélez, Francisco (1999). “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI”. En: *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. N.º 29. México, D.F.
- Galindo Vélez, Francisco & Parthenay, Kevin. (Coordinadores) (2017). *La Paz es Posible: El Salvador 1992-2012*. Memoria del Coloquio, París, 26 y 27 de enero de 2012. IEESFORD Editores. San Salvador.
- Hampson, Fen Olser (1996). *Nurturing Peace: Why Peace Settlements Succeed or Fail*. United States Institute of Peace. Washington, D.C.
- Naciones Unidas (2014). *De la locura a la esperanza: La guerra de 12 años en El Salvador*. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador. Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República de El Salvador. Dirección de Publicaciones e Impresos. San Salvador.
- Naciones Unidas /s.f.). *Acuerdos de El Salvador: En el camino de la paz*. Editorial Arcoíris, San Salvador.
- Pelupessy, Wim (1997). *The Limits of Agrarian Reform in El Salvador*. St. Martin’s Press, Inc. New York.
- Segovia, Alexander (2009). *Transitional Justice and DDR: The Case of El Salvador*. International Center for Transitional Justice. June. En: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-DDR-ElSalvador-CaseStudy-2009-English.pdf>
- STEDMAN, Stephen (2000), “Spoiler Problems in Peace Processes”, in Stern, Paul C. & Druckman, Daniel. (Editors). *International Conflict Resolution after the Cold War*. National Academy Press. Washington.
- UNICEF USA (2012). *Negotiating Ceasefires to Save Children’s Lives*. september 21. En: <https://www.unicefusa.org/stories/negotiating-ceasefires-save-children%20%99s-lives/7272>
- Zartman, I. William (2008). “Ripeness”: the importance of timing and conflict resolution”. En: E-International Relations, December 20. En: <https://www.e-ir.info/2008/12/20/rip.ness-the-importance-of-timing-in-negotiation-and-conflict-resolution/>

AQUEL 19 DE JULIO DE 1979 Y LO QUE NO PUDIMOS IMAGINAR

CARMEN JOSEFINA SCARFÓ
FEMINISTA, INVESTIGADORA Y ANALISTA,
ACTUALMENTE EN EL EXILIO

Despertando desde la historia a la actualidad

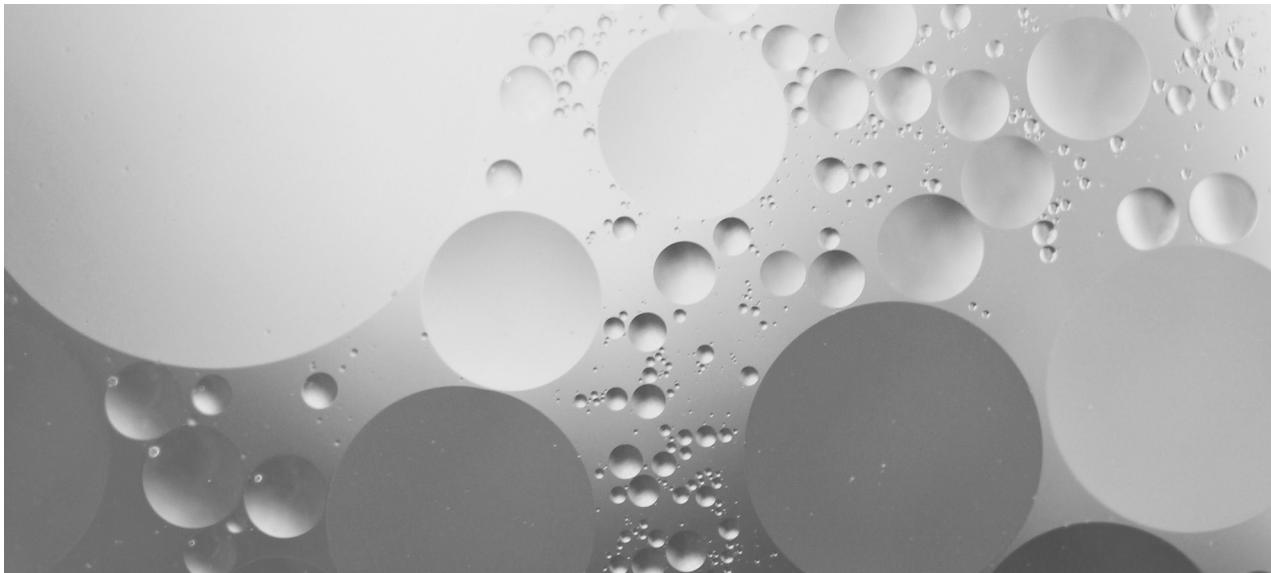
Aquel 19 de julio de 1979, América Latina saludó emocionada a Nicaragua, que iniciaba un nuevo período en su historia con el triunfo de la Revolución Popular Sandinista.

Este pequeño país centroamericano surgía a contrapelo del Cono Sur, que transitaba la larga noche de las dictaduras militares, con el general Alfredo Stroessner que gobernaba Paraguay desde 1954 mediante un golpe de Estado, el general Hugo Banzer, que gobernaba Bolivia mediante un golpe de Estado desde 1971, el general Augusto Pinochet, que gobernaba Chile mediante un golpe de Estado de 1973, Aparicio Méndez, que gobernaba Uruguay por mandato de una Junta Militar desde el golpe de Estado de 1973, el general Ernesto Geisel, que gobernaba Brasil como presidente de los militares golpistas desde 1974, el general Jorge Rafael Videla, que gobernaba Argentina mediante un golpe de Estado de 1976, mientras una Junta Militar gobernaba Ecuador.

Los relatos de la heroica lucha del pueblo de Nicaragua cruzaban las fronteras de todos los continentes. Nunca hubo una solidaridad internacional tan manifiesta con una revolución triunfante. Todos los sueños parecían haberse realizado, aunque todo mundo sabía que sería difícil salir de una dictadura que había iniciado en 1947. Los Somoza gobernaron Nicaragua durante 42 años, sucediéndose entre 1947 y 1979 los Somoza García y Somoza Debayle, con intermitentes testaferros colocados por la misma familia. La Guardia Nacional de Somoza fue acusada, tanto dentro como fuera de Nicaragua, de gran cantidad y variedad de crímenes, sobre todo, abusos de poder, asesinatos, crueldad y parcialidad al servicio de los intereses de la familia Somoza y sus allegados. Fue derrotada por la lucha encabezada por el Frente Sandinista, luego de una cruenta guerra de liberación.

Daniel Ortega Saavedra lleva 22 años gobernando a Nicaragua, primero durante la revolución Popular Sandinista entre 1979 y 1990, y luego desde el 2007 al 2018, periodo que podría extenderse hasta el año 2021, completando 15 años ininterrumpidos en el poder. Las dos últimas elecciones (2011 y 2016) fueron seriamente cuestionadas por organizaciones de observación electoral dentro y fuera de Nicaragua. La Unión Europea constató la violación a la ley electoral y señaló fuertes irregularidades; la OEA publicó un tibio relato mostrando algunas dificultades que su Secretario General prefirió dejar pasar a su antiguo aliado Daniel Ortega, perdiendo Nicaragua la oportunidad de impugnar “el fraude más ampliamente documentado de la historia”, tal como los medios nacionales llamaron a ese último proceso electoral.

Desde el 2007 el gobierno del FSLN ha desmantelado la débil institucionalidad que trabajosamente se había logrado construir desde 1990, cuando los gobiernos “neoliberales” de Violeta Chamorro, Arnoldo Alemán y Enrique Bolaños gobernaron por 17 años consecutivos. Entre comillas neoliberales porque, si bien el sandinismo



llamaba así a esos gobiernos de derecha, pronto comprendimos que una vez regresados al poder, los antiguos guerrilleros aplicarían un plan económico que era y es felicitado por las Instituciones Financieras Internacionales. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional evalúan y aprueban cada semestre la marcha de las medidas neoliberales que su pupilo de izquierda aplica a ultranza. Mientras tanto, en la plaza pública con encendidos discursos, los gobernantes condenan el capitalismo salvaje y el imperialismo, contentando a la muchedumbre que recuerda nostálgica las luchas de antaño.

La transformación capitalista y neoliberal del Frente Sandinista nunca pudo haber tenido tanto éxito sin el recurso de la represión y la violencia, que fue instalándose progresivamente.

El estallido de abril

La masiva protesta social estalló en abril 2018, primero ante la indiferencia gubernamental durante el incendio de la reserva Indio Maíz, y segundo por las reformas al Instituto de Seguridad Social que obligaba a trabajadoras, trabajadores y a la patronal a aportar más por el seguro mensual, quitando además el 5% de la pensión a jubiladas y jubilados para pagar sus medicamentos. Esta última medida gubernamental fue solamente la chispa que faltaba para desencadenar el gran incendio nacional que se convirtió en una insurrección cívica y pacífica que estalló 39 años después del inicio de la Revolución Popular Sandinista.

Marchas, plantones, pintas, gritos y consignas callejeras, miles de banderas azul y blanco ondeando en manos de centenares de miles de manifestantes sorprendieron a la comunidad internacional, pero sobre todo a la propia ciudadanía por su inesperada capacidad de expresarse masivamente, mostrando el descontento acumulado en tantos años de abusos. La respuesta gubernamental rápidamente mostró la verdadera naturaleza del régimen pasando por varias fases, cada una más dura que la anterior. Militantes del Frente Sandinista con camisetas y gorras que les identificaba públicamente agredieron a las primeras personas manifestantes golpeando con tubos de metal, atropellando con motos e impidiendo la protesta por métodos violentos. El 19 de abril en Camino de Oriente, militantes de la Juventud Sandinista golpearon con un tubo de metal en la cabeza y robaron el celular del joven periodista de Onda Local Julio López que cubría la protesta¹. López resultó con conmoción cerebral severa, debiendo ser hospitalizado por más de 24 horas.

1 https://elpais.com/internacional/2018/04/19/america/1524095967_183633.html



Paso a paso la violencia gubernamental fue creciendo con el uso de armas de fuego y la aparición de civiles encapuchados que, acompañando a las fuerzas policiales, cometían toda clase de atropellos causando finalmente la muerte de centenares de ciudadanas y ciudadanos desarmados.

La criminalización de la protesta: La Policía Nacional de Nicaragua desde abril 2018 sofocó la protesta ciudadana a partir de la represión, la violencia, la persecución, la desaparición de personas opositoras, las violaciones a mujeres y jóvenes, enfocando su accionar contra la población desarmada, el liderazgo campesino, estudiantes protagonistas de la protesta pacífica, líderes de la sociedad civil y religiosos, periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos e integrantes de cualquier movimiento o agrupación que el gobierno considere “golpista”, “delincuente de derecha”, enemigo o contra revolucionario.

La violenta respuesta gubernamental creó órganos represivos letales y violentos sumándose a policías, turbas, motorizados y militantes de la Juventud Sandinista que actúan como fuerzas de ocupación y exterminio en el contexto de una guerra, sembrando terror en la población y estableciendo estados de sitio de hecho. Este aparato con características militares en técnica y armamento es más letal que las fuerzas de choque que por más de diez años fueron empleadas por el gobierno para garantizar el monopolio de las calles.

Estos cuerpos se apoyan en un trabajo de inteligencia realizado por los Concejos de Poder Ciudadano (CPC), Consejos de Liderazgo Sandinista (CLS) y en operadores políticos en los barrios y comunidades los cuales identifican a las personas que participan en los tranques, barricadas y marchas y aquellas que apoyan a los protestantes con víveres y medicamentos. Como una acción de intimidación, las personas identificadas son incluidas en una lista y en muchos casos sus casas marcadas. Esta situación ha dado lugar a detenciones ilegales, desapariciones forzadas y asesinatos ejecutados por policías, los cuales se movilizan en vehículos de la Policía Nacional y particulares.

El uso de vehículos de la policía para trasladar a policías y para policías provocó que a finales de junio la embajadora de Estados Unidos, Laura Dogu solicitara al gobierno nicaragüense su devolución por violentar los términos en los que fueron donados. Estos fueron inmediatamente regresados a la representación diplomática norteamericana sin comentario alguno de los jefes de esa institución. Un reclamo similar hizo el gobierno de Japón al observar el uso de vehículos donados por ese gobierno para reprimir a la población.

La defensa de la vida en tranques y barricadas. En todas las ciudades la gente rápidamente comprendió la importancia de evitar las incursiones de los motorizados, vehículos y fuerzas para- partidarias armadas, por lo que comenzó a levantar barricadas y “tranques” en casi todos los departamentos del país. Los tranques se diseminaron rápidamente hasta contarse más 180 en ciudades y comarcas, incluidas carreteras y la vital Panamericana que comunica el istmo centroamericano en toda su extensión.

En su obsesión por desalojar los tranques, la respuesta gubernamental provocó un baño de sangre de una magnitud inenarrable. Un ejemplo puede considerarse la violenta represión a Veracruz el 19 de junio, con el objetivo de desalojar el tranque de la rotonda de Ticuantepe, jurisdicción del Departamento de Masaya, que dio inicio a una nueva escalada violenta contra los protestantes. El uso de decenas de camionetas particulares y de la policía, así como de centenares de para- policiales fuertemente armados dejó en evidencia que el régimen elevaría la parada a fin de desalojarlos.

Medios de comunicación y periodistas en la línea de tiro: Ese día diversos periodistas entre ellos los equipos periodísticos de Nicavisión Canal 12 y de 100% Noticias fueron interceptados, agredidos, amenazados y despojados de sus equipos por para-policías encapuchados que portaban chalecos antibalas.

Las agresiones a los medios de comunicación incluyeron cierre temporal de canales de televisión, quema y destrucción en dos oportunidades de Radio Darío, en León. Robos de celulares, cámaras, golpes, amenazas y persecución de hombres y mujeres de prensa, que tuvieron que realizar su trabajo en extremas condiciones de inseguridad. El asesinato del periodista Ángel Gaona en Bluefields, quien filmó su propia muerte, terminó con la condena de dos jóvenes afro-nicaragüenses con 23 y 12 años de prisión, a pesar que la defensa y la propia familia del fallecido demostraron que la Fiscalía no pudo presentar evidencias de tal culpabilidad. El ataque de partidarios del gobierno frente al edificio del Canal 100% Noticias continuó con el hostigamiento al personal del Canal 10 –el de mayor audiencia del país, donde enviados del orteguismo pretenden controlar el contenido del Noticiero Acción 10, ingresando a la fuerza a sus instalaciones². Las amenazas a periodistas de Radio Corporación, con una enorme audiencia nacional, son muestras evidentes de que van por el control absoluto de los pocos medios de comunicación independiente que aún sobreviven.

Estudiantes irrumpen en abril y despierta el país entero

Durante años el estudiantado -y la juventud nicaragüense en general- sufrieron todo tipo de descalificaciones por parte de las generaciones adultas, líderes de diversos partidos y movimientos, medios de comunicación e inclusive de la ciudadanía en general que les reclamaba ser indiferentes, apáticos, desinteresados, irresponsables o “valeverguistas”, afirmando que su principal ocupación era chatear pegados a sus celulares, inmersos en las redes sociales donde compartían cuestiones sin ninguna relevancia. Otras voces reconocían las potencialidades de más de una generación de jóvenes que heredaron un país cuya institucionalidad fue destruida por una clase política viciada por el autoritarismo, los abusos y la corrupción, sin encontrar formas organizativas ni espacios donde expresar sus opiniones y demandas.

² Carlos Pastora, gerente general de Canal 10 de televisión, a través de una carta confirmó que el gobierno de Daniel Ortega pretende instalar en el canal a un emisario para controlar la política informativa del noticiero Acción 10, lo que explicaría la persecución que este ha desatado en su contra. “Quieren obligarme a que contrate a un periodista de Canal 8 que venga a ver y a regular las publicaciones del noticiero”, asegura Pastora en una carta que dirigió al comisionado nacional de Derechos Humanos de Honduras, Roberto Herrera. A la vez que confirma la incursión sin su consentimiento del jefe de prensa de sucesos de Canal 8, Óscar Ortiz. Según Pastora, Ortiz “se presentó abusivamente” y pretendió instalarse en la redacción de Canal 10, argumentando que “se presentaba en nombre mío”, lo cual –reveló– es completamente falso. La carta del gerente general de Canal 10 fue conocida después de que la Unidad de Análisis Financiero (UAF), de manera inusual, emitiera un comunicado donde confirma que desarrolla “un proceso de análisis financiero” relacionado con las empresas en la que Pastora es socio. <https://www.laprensa.com.ni/2018/08/24/nacionales/2463462-gobierno-quiere-apropiarse-del-noticiero-accion-10-segun-carlos-pastora>

El protagonismo juvenil marcó un antes y un después en la lucha por la justicia y la democracia en Nicaragua. La irrupción de la juventud despertó y energizó a la ciudadanía, a la vez que su sacrificio enardeció la respuesta, cuando centenares de jóvenes de ambos sexos fueron asesinados, secuestrados y desaparecidos para ser finalmente encarcelados y juzgados como terroristas.

¿Dónde están las feministas? En la lucha

Las feministas de Nicaragua forman parte de múltiples y variadas formas organizacionales que han estado presentes en la resistencia anti-patriarcal desde dentro de la propia Revolución Popular Sandinista. En los sucesivos gobiernos desde los ´90 en adelante, desarrollaron una extensa lucha basada en la crítica y la propuesta que todos los gobiernos se empeñaron en descartar. Como movimiento y a pesar de su carencia de estrategias consensuadas, se mantuvieron en la lucha ciudadana sin descanso alguno, aun en tiempos de reflujo de los demás movimientos sociales.

En el interior de las organizaciones feministas y luego de muchos años de encuentros y desencuentros, se reconoce la existencia de una deuda histórica que incluye el reconocimiento mutuo, el respeto a la diversidad, la promoción de nuevos liderazgos, la aceptación de nuevas iniciativas y también el trabajo intergeneracional, aceptando nuevas modalidades, compromisos y formas de ser feministas, superando las desconfianzas en momentos en los cuales la sobrevivencia se transforma en una meta cada día.

No hay un solo espacio de la lucha sin la presencia de feministas. En los peores días de represión, cuando el gobierno ejecutó “la operación limpieza”, mediante la cual ametralló a la población desarmada en tranques, barricadas y manifestaciones, las feministas en cada territorio establecieron un sistema de comunicación vía redes sociales que daba cuenta hora a hora del día y de la noche de cada avance de la resistencia y de cada episodio de represión. Informaban detalladamente las actividades de la población organizada y la de paramilitares que se preparaban en los barrios o se trasladaban de un sitio a otro para atacar; llamaban alertando, sugiriendo vías de salida, señalando sitios por donde estaba prohibido avanzar, lugares de refugio, de abastecimiento, de atención de personas heridas.

Participaban de la organización de los tranques y en más de alguno fueron las jefas, donde fueron llamadas “comandantas” a las que los hombres respetaban por su valor y decisión. Lideraban los Comités Azul y Blanco, Autoconvocados o 19 de abril. Fueron responsables de la logística³, el traslado de insumos y suministros, de personas perseguidas o heridas, recolectaban dinero dentro y fuera del país, con formas creativas inimaginables. Al respecto, una feminista que participó en la construcción del movimiento escribía en los trágicos días de mayo 2018: “Dónde están las feministas? Y se respondía:

“Levantando adoquines, organizando la colecta de alimentos, curando las heridas de balas, escribiendo el pronunciamiento, diseñando el afiche, denunciando en el FB, redactando el artículo, cocinado el gallo pinto de las chavalas y chavalos, operando en la casa clandestina, llamando a la solidaridad, encendiendo las velas en la vigilia, editando el video, viajando en la Caravana Solidaria por Europa, peleando con la izquierda cavernaria, reunida en Zoom, voluntaria en los hospitales solidarios, enfrentado a los antimotines, marchando con cacerolas, imprimiendo las fotos de tanta juventud asesinada, hablando en la televisión, discutiendo en el Diálogo, debatiendo la estrategia, levantando el ánimo, cuestionando los métodos, esquivando oportunistas, aclarando que es falsa esa foto, acompañando a las madres, haciendo guardia en el Chipote, terminando la última estrofa del poema, practicando el discurso, llamando a la resistencia, encabezando la marcha, levantando los carteles, tomando las manos de las que violaron, confortando a la

³ Algunas se comprometieron con la alimentación del estudiantado que había tomado las universidades, para lo cual preparaban hasta 150 desayunos que comenzaban a preparar en la madrugada. Otro tanto hacían con los almuerzos y cenas.

que busca su desaparecida, su desaparecido, viajando con provisiones, visitando los tranques, trasladando, ofreciendo refugio, llamando a la concertación, denunciando el caudillismo, apurando el proceso, teniendo paciencia, llorado de rabia, venciendo la frustración, enterrando sus muertos, soñando que ya termina, celebrando la victoria...”.

Movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones de sociedad civil han recorrido un largo y arduo camino de resistencias, en el cual las organizaciones de mujeres y feministas no se dieron descanso alguno para denunciar los atropellos a los derechos humanos por parte de los gobiernos que -desde 1990, año en que terminó la Revolución- se han sucedido bajo banderas conservadoras, liberales y finalmente sandinistas, desde el 2007.

Desde el momento en que estalló la insurrección cívica, diversas organizaciones y movimientos de múltiples procedencias convergieron en mayo 2018 en la necesidad de formar la Articulación de Movimiento Sociales que se define como “un espacio de coordinación entre distintos actores sociales en todo el territorio nacional para impulsar un profundo cambio político y social en Nicaragua, que se organiza en torno a la justicia y la democracia a través de procesos horizontales, diversos e inclusivos”.

La presencia de feministas en la Articulación de Movimientos Sociales es un desafío permanente, pues los más aliados de los aliados no están acostumbrados a incluir o tomar en cuenta los aportes de las feministas y más de alguno ni siquiera sabe cómo manejarse ante el liderazgo de las mujeres o reconocer su capacidad de ciudadanas pensantes; pero en esta etapa crucial de la vida nacional, tanto feministas como aliados estamos aprendiendo a convivir con un propósito común: ¡que se vayan!

El difícil camino de articular tantas voces dispersas es una prueba permanente que muestra que es posible lograrlo cuando se reconocen las experiencias acumuladas y se proponen procesos de reflexión colectiva. Cuando se estudie sobre la participación de los movimientos sociales en la lucha de liberación de América Latina, seguramente la historia de la sociedad civil de Nicaragua tendrá un espacio relevante. Resulta difícil de entender cómo es que bajo el asedio, la represión, la persecución, la desaparición, el exilio y el encarcelamiento de ciudadanas y ciudadanos y especialmente de la dirigencia social, sea posible que dediquen tiempo y esfuerzos para analizar el contexto desde diversas perspectivas, definir estrategias, organizar propuestas consensuadas, someterlas a consultas, definir procesos inclusivos y autogestionados, y a la vez organizar la resistencia, apoyar la vida clandestina de centenares de personas jóvenes y adultas, lograr su salida por veredas preservando sus vidas, suministrar ayuda a los tranques, recolectar y distribuir medicamentos, crear clínicas clandestinas para atender personas con graves heridas, organizar y mantener casas de seguridad, sostener las barricadas, las ciudades tomadas y a la vez participar en plantones, marchas, caravanas junto a la ciudadanía movilizada, reconociendo sus formas organizativas y los liderazgos locales, promoviendo la articulación, la discusión, las alianzas, literalmente bajo las balas y la brutal represión.

El diálogo nacional estancado por el propio gobierno

Cuando la rebelión cívica irrumpió en las calles y se extendió a cada poblado del país tomando una fuerza que parecía incontenible, el gobierno se sintió obligado a convocar a un Diálogo Nacional para lo cual hizo un llamado a la Conferencia Episcopal de la iglesia católica como “testigo y garante”. La Conferencia Episcopal tuvo que acordar con el gobierno la composición de la mesa del Diálogo que quedó conformada por representantes de cinco cámaras empresariales e integrantes de la sociedad civil: una feminista en representación del movimiento de mujeres, dos representantes de la academia, uno del Diario La Prensa, una líder de las mujeres trabajadoras, un representante del campesinado en lucha contra el canal interoceánico,

una representante de la Costa Caribe y una coalición de estudiantes conformada por cinco organizaciones universitarias⁴.

Ortega nunca tuvo una real intención de dialogar; por el contrario, usó el Diálogo como propaganda para exportar, pero se negó sistemáticamente a aceptar la agenda propuesta por los obispos que en la práctica constituía el mecanismo a acordar para su salida del poder, expresando la voluntad mayoritaria de la población. La ciudadanía depositó una enorme confianza en esta iniciativa, basada en la posibilidad de encontrar una salida cívica y pacífica al descontento social que se había acumulado en los once años del gobierno de Ortega y Murillo.

La Agenda del Diálogo Nacional planteaba como una salida la Ley Marco, por medio de la cual Ortega la recibiría de los dialogantes y la presentaría ante la Asamblea Nacional para que se proceda a su propia destitución y a la disolución de la propia Asamblea. Para que sea viable una Ley Marco debe existir un Estado y unas instituciones que funcionen de manera independiente, deben respetarse las normas que la propia Constitución establece y como nada de eso existe en Nicaragua en el momento actual, la posibilidad de una salida cívica y pacífica parece seriamente limitada.

Mientras duró el Diálogo, el anfitrión desacreditó a sus convocados, amenazó con represalias que fue cumpliendo al extremo de haber secuestrado, acusado o encarcelado a más de 10 de sus integrantes, uno de los cuales, el líder del movimiento campesino Medardo Mairena fue acusado formalmente por “terrorismo”, mientras una decena de mujeres y varones universitarios de la mesa del Diálogo han sido detenidos, maltratados o permanecen en casas de seguridad ante el temor de ser apresados. Resulta inverosímil sostener el discurso del “diálogo y la búsqueda de la paz” cuando el propio gobernante ordena el encarcelamiento de sus integrantes, ataca a los obispos acusándolos públicamente de “golpistas”⁵, algunos de los cuales resultaron heridos por los manifestantes orteguistas que les llaman “asesinos”, invaden los templos, los tirotean y matan estudiantes adentro, como ocurrió en la Iglesia de la Divina Misericordia el 13 de Julio, quedando el edificio perforado por las balas de los para militares amparados por la Policía Nacional, mientras asesinaban dos estudiantes a los que sacerdotes -cruzando entre las balas- intentaban proteger⁶.

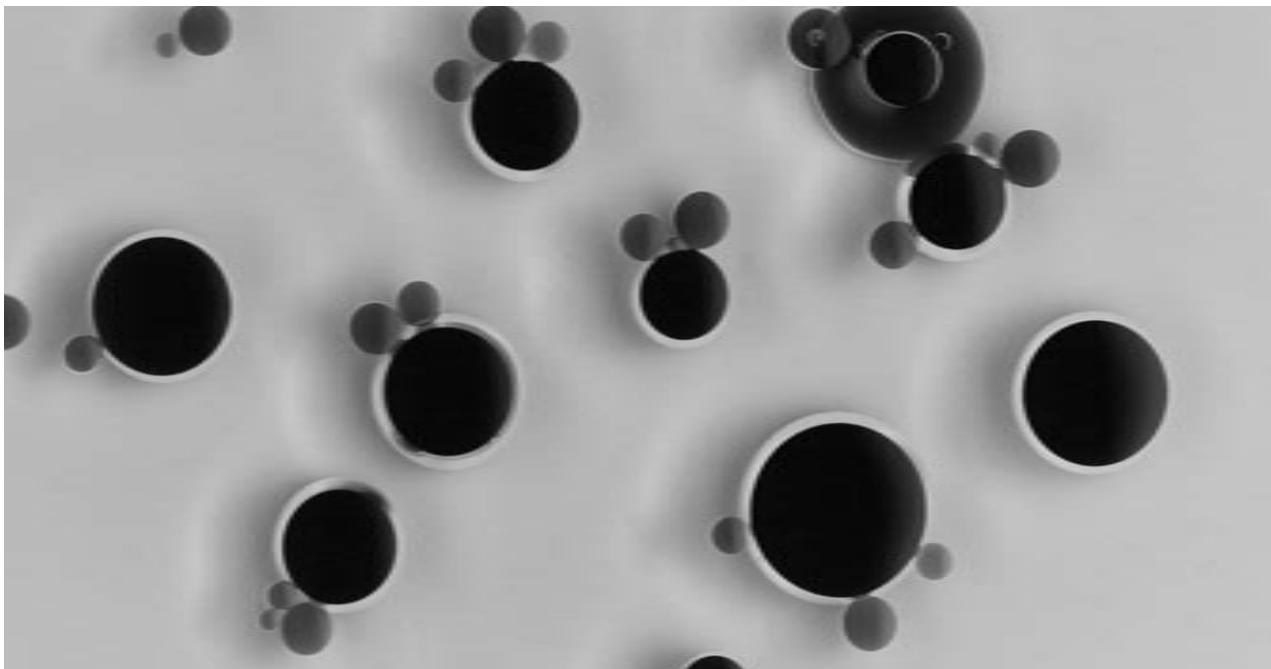
Ataque directo a obispos, sacerdotes y templos católicos

Son por demás expresivos los términos con que se refieren los sacerdotes de esa parroquia sobre lo sucedido: “Contra el suelo y respirando miedo se mantuvieron todos quienes se amparaban entre las paredes del templo. “Fue una noche de terror. A eso de las dos de la madrugada cortaron la energía, quedamos a oscuras y pasamos todos tendidos en el piso por miedo a las balas. Un par de balas entraron a la casa cural, muy cerca de donde estábamos”, afirmó Alvarado. “Temí por mi vida, en un momento pensé que era mi último día”, agregó. En esos momentos aciagos, el sacerdote mencionó que solo contemplaba la imagen de Cristo crucificado y rezaba con el rosario en sus manos. “Jamás pensé que podían atacar un templo, la casa de Dios”, recriminó Alvarado, que logró salir del lugar por gestiones del cardenal Leopoldo Brenes y organismos de derechos humanos. Las vidas de 2 jóvenes fueron apagadas por querer hacerse oír: Francisco José Flores de

⁴ Coordinadora Universitaria por la Justicia y la Democracia (CUJD), integrada por: Movimiento Universitario 19 de abril (MU-19), Movimiento Estudiantil 19 de Abril (ME-19) y la Alianza Universitaria Nacional (AUN).

⁵ <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/156.asp>. Un video que circuló en redes sociales esta semana, titulado “El facismo ordinario presente en Nicaragua” (sic), fuentes del gobierno de Nicaragua sostienen “el golpe de estado fallido fue perpetrado por la Iglesia Católica, Medios de Comunicación, Sociedad Civil y Políticos Corruptos”. El mismo video exhibe imágenes de varios periodistas a quienes acusa de “responsables”, y de llevar adelante una “guerra mediática” y de producir “fake news” (noticias falsas). Según este documental, instituciones como “la conferencia episcopal de forma inmisericorde y queriendo buscar la desestabilización del país, encubre a los delincuentes en las iglesias”; “la guerra mediática tritura a la población con las famosas ‘fake news’ , medios de comunicación, redes sociales y espacios televisivos que transgreden la ley”; y “los miembros de la sociedad civil perversos sus funciones uniéndose al facista golpe de estado en contra del pueblo de Nicaragua” (sic).

⁶ <https://www.semana.com/mundo/articulo/ataque-a-parroquia-divina-misericordia-que-refugiaba-estudiantes-en-nicaragua/576385>



21 años y Yerald Vásquez de 20, quien llegó a la parroquia con un impacto de arma de fuego en la cabeza y falleció en el comedor de la casa cural.

La policía nacional, centinela de la masacre del pueblo

La Policía Sandinista, creada por la Revolución fue llamada la “centinela de la alegría del pueblo” porque pretendía hacer realidad su lema Honor, Seguridad y Servicio. Como si hubiera pasado más de un siglo, 39 años después la institución que tomó el nombre de Policía Nacional en los ´90, pasó a ser el brazo ejecutor de la peor masacre del pueblo de Nicaragua en tiempos de paz. Paulatinamente, aquella policía que en los ´80 era impensable que solicitara o recibiera un soborno, una “mordida” en nicaragüense, o cometiera abusos a vista y paciencia de la jefatura, fue trastocándose en un brazo represivo del orteguismo que la desvirtuó corrompiéndola desde adentro.

A la vista y oídos de la ciudadanía, integrantes de este cuerpo armado cometan toda clase de atropellos, desde multas de tránsito totalmente injustificadas, cobros abusivos, chantajes, robo de objetos de quienes detienen o de las viviendas que ocupan sin orden judicial alguna. Golpes, amenazas y torturas claramente comprobadas que permanecen en completa impunidad. Violación de detenidas, “siembra” de drogas en viviendas, complicidad con el narcotráfico, recepción de regalías por parte del empresariado y represión abierta indiscriminada, como en la actual crisis social del país.

Las evidencias han sido presentadas por la propia población que, usando sus celulares, se ha convertido en la mejor fuente de información del país. Con sus celulares han registrado a los efectivos policiales persiguiendo, disparando, golpeando, pateando en el suelo, aplicando ganchos en el cuello hasta reducir a sus víctimas. Han sido señalados de violaciones múltiples en las dependencias policiales, tanto de jóvenes mujeres y varones, de provocar abortos a las detenidas, extraerles las uñas, y hasta de marcar las siglas FSLN en el brazo de un niño de 14 años, remedando la práctica hitleriana con sus prisioneros judíos.

A bordo de camionetas Hilux los nuevos “ISIS”, como los bautizó la población, han cometido asesinatos usando armas de guerra especialmente prohibidas para controlar protestas callejeras. Hay decenas de videos que muestran tiradores encapuchados a pleno día disparando desde esas camionetas en marcha con una destreza



propia de tropas especiales de asalto, algunas de las cuales la población denunció por tener un acento extranjero que identifican como venezolano o cubano.

No se puede establecer la diferencia entre un policía uniformado encapuchado o un para-militar partidario encapuchado pues actúan al unísono, estos últimos recibiendo protección de los uniformados que les abren paso o los cuidan mientras los paramilitares amenazan, golpean, disparan o matan ciudadanas y ciudadanos desarmados. Los para-militares avanzan por las aceras en fila india, mientras los oficiales de la Policía Nacional uniformados esperan.

Civiles motorizados cubiertos con cascos y vistiendo camisetas del Frente Sandinista sembraron el terror durante los últimos diez años, golpeando con bates o tubos de metal a manifestantes desarmados, impidiendo cualquier protesta social, porque “las calles son nuestras”, afirman. Actualmente, esos civiles portan armas de grueso calibre y actúan a pleno día junto a la Policía Nacional deteniendo, secuestrando, o torturando a detenidas y detenidos. Centenares de motos fueron entregadas a sus adeptos por el partido de gobierno; sus ocupantes gozan de completa impunidad pues al usar cascos o capuchas que les cubren el rostro no podrían ser identificados en el supuesto caso que las autoridades hubieran querido detenerlos.

El papel del ejército de Nicaragua

Acusado en los últimos diez años de ejecuciones contra líderes campesinos -a quienes los militares mencionan como integrantes de bandas armadas delincuenciales, “abigeos” o narcotraficantes- el Ejército de Nicaragua ha tenido fuerte presencia como órgano represivo en zonas rurales, especialmente en el llamado “corredor de la Contra”, donde se ha revelado la existencia de grupos armados contra el gobierno, con fines políticos⁷. Relacionado con importantes inversiones en energía hidroeléctrica, telecomunicaciones, bancos y toda clase de negocios lucrativos de los que participan por su apoyo incondicional a la pareja gobernante, los militares han dejado de ser desde hace mucho tiempo los herederos de Augusto Nicolás Sandino, el General de Hombres Libres.

Desde que comenzó la rebelión cívica, el Ejército se ha limitado a emitir comunicados llamando a la no violencia, negando el involucramiento de soldados y el uso de armamento en las “actividades” que llama de “orden público”.

⁷ <https://www.laprensa.com.ni/2018/03/27/politica/2396738-sacerdote-denuncia-acoso-del-ejercito-contra-campesinos-del-caribe-sur>

Sin embargo, distintos sectores de la sociedad sublevada presentaron numerosos testimonios de la participación del Ejército en la represión, denunciando el uso de armas de alto calibre solamente utilizadas por esa institución, el uso de camiones, con hombres entrenados como tropas de combate que acribillaron manifestantes, hicieron detenciones ilegales, persecución en las fronteras y apoyo explícito a la pareja presidencial desde la Dirección de Inteligencia para la Defensa DID, con información clasificada sobre las personas que protestan.

Además, su brazo ejecutor se ha extendido a dar persecución y detener a ex militares, combatientes durante la insurrección contra Somoza, como el Comandante Guerrillero y Coronel Carlos Brenes, quien fue detenido por sus antiguos camaradas y entregado a la Policía Nacional. Brenes, paradójicamente fue integrante del comando que liberó a Daniel Ortega de la cárcel durante la dictadura somocista y ha sido considerado un ejemplo de mística revolucionaria.

El 2 de setiembre pasado, el Comandante en Jefe general Avilés, con motivo del 39 aniversario de fundación del Ejército, omitió en su discurso mencionar la crisis, no mostró sentimiento alguno por las familias de las personas asesinadas y, por el contrario, agradeció al gobierno de Ortega por “el fortalecimiento de la institución castrense”. El general se limitó a mencionar que “desde el 20 de abril pasado brindamos seguridad a 200 objetivos vitales en el país para evitar afectaciones al agua potable, energía eléctrica y transmisión de televisoras”. Ignorando la magnitud de la masacre afirmaba: “Nuestro país ha destacado por sus altos niveles de seguridad, que es garantía de estabilidad, tranquilidad y paz, por eso debemos todos hacer todo lo que esté a nuestro alcance para fortalecerla y consolidarla”. De eso modo dejó de lado a las 481 personas asesinadas, 1338 secuestradas y desaparecidas (de las cuales solo 123 han aparecido), las 3962 heridas y 98 lesionadas con daños permanentes⁸.

Según un reconocido experto en seguridad, “el Ejército tiene una cantidad de recursos en la bolsa de valores de Estados Unidos. Tiene cuentas en las islas Gran Caimán, que son paraísos fiscales. El día que una gota de sangre salga de algún fusil del Ejército, el Ejército se va a enredar, porque no solo es al comandante en jefe o a la comandancia, sino a la institución como tal en los recursos que tiene, que le va a caer la aplicación de la Ley Magnitsky”⁹.

Impotencia de la comunidad internacional

Uno de los escasos logros del Diálogo Nacional fue que Ortega permitiera la entrada de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH, que en un contundente informe echó por tierra la propaganda gubernamental de haber sido “victima de una conspiración de la derecha golpista financiada por los Estados Unidos”. En seguimiento a la recomendación de las Observaciones Preliminares de su visita de trabajo, la CIDH logró la instalación del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) para Nicaragua, con el objetivo de “coadyuvar y apoyar las investigaciones de los hechos violentos en el país desde el 18 de abril en el marco de las protestas sociales”. Sin embargo, cuando el GIEI presentó los resultados de su trabajo expresó gran insatisfacción dado que el gobierno no le permitió tener acceso a ninguna documentación oficial por lo que su tarea se vio seriamente limitada¹⁰.

Otro de los organismos internacionales que logró ingresar a Nicaragua fue el Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (MESENI), que constató en el terreno la intensificación de la represión y los operativos desplegados en todo el país por agentes de la Policía Nacional y grupos parapoliciales con el objetivo de desmantelar los tranques ubicados en diferentes ciudades. En la semana del 19 de julio, cuando se cumplía un aniversario más de la Revolución Popular Sandinista, de acuerdo a la información registrada por el MESENI en el terreno, 11 personas habrían sido muertas y un centenar habrían resultado heridas.

8 <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/la-anpdh-eleva-a-481-cifra-de-muertos-durante-crisis-nicaragua/20000013-3739073>

9 <https://www.laprensa.com.ni/2018/09/03/politica/2466570-general-julio-cesar-aviles-guarda-silencio-sobre-la-represion-continua-del-gobierno-la-poblacion>

10 <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/145.asp>

El 29 de agosto fue dado a conocer el informe de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) sobre la situación de violencia que vive Nicaragua. Elaborado a partir de “*el monitoreo de derechos humanos realizado desde el 26 de junio de este año, por un equipo de la OACNUDH desplegado en Managua*”, el informe concluye haciendo recomendaciones a las autoridades de Nicaragua, que por sí solas dan cuenta de sus hallazgos, entre otras:

”1. Poner fin inmediato al acoso, intimidación, estigmatización, criminalización (incluido a través del uso de legislación anti-terrorista), y cualquier otro tipo de represalias en relación con la participación en las protestas, incluidas contra los manifestantes, personas defensoras de los derechos humanos, opositores políticos, periodistas y otros. 2. Desmantelar y desarmar inmediatamente los elementos armados progubernamentales, y proteger a la población de ataques y otros actos ilegales y violentos. 3. Asegurar que se realicen prontamente investigaciones independientes, imparciales, efectivas, completas y transparentes en relación con todas las denuncias de serias violaciones a los derechos humanos y abusos que han ocurrido desde el 18 de abril, especialmente ejecuciones extrajudiciales, tortura, desapariciones forzadas de personas, arrestos y detenciones arbitrarias o ilegales; asegurar que las investigaciones criminales incluyan a todos aquellos que perpetraron, directa o indirectamente, ordenaron, apoyaron o toleraron dichos actos, incluyendo la cadena de mando de las autoridades implicadas. Estos actos no deberían quedar sin sanción. 4. Detener todos los arrestos ilegales, y liberar a todas las personas que han sido detenidas arbitrariamente; asegurar que el derecho al debido proceso de todas las personas acusadas sea respetado y que cualquier acusación criminal contra ellas sea acorde con los principios de legalidad, proporcionalidad y responsabilidad individual. 5. Asegurar que información precisa y actualizada sobre personas privadas de libertad y la ubicación de su detención esté disponible públicamente; que las personas sean informadas con rapidez de las razones de su arresto, tengan acceso a un abogado de su elección y sean prontamente llevadas ante un juez, y se les garantice su derecho a un juicio justo”¹¹.

Por si no fuera suficiente, el 31 de agosto El País de España publica que “a una semana de que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas discuta la crisis de Nicaragua, el presidente Daniel Ortega ha expulsado a una misión de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, que esta semana presentó un demoledor informe que responsabiliza al Gobierno de graves violaciones a los derechos humanos de los nicaragüenses en el contexto de las manifestaciones que exigen el fin del régimen, y la brutal represión desatada desde el Estado, que ha dejado más de 320 muertos y más de 2.000 heridos”¹².

Sin embargo, la comunidad internacional, a pesar de los demoledores informes sobre graves violaciones a los derechos humanos, todavía sigue “recomendando” que la solución de la crisis de Nicaragua se basa en el Diálogo Nacional, como si no conociera que el gobierno convocante ha suspendido de hecho ese espacio desde mediados de junio. La retórica de los países, -inclusive los aliados- alrededor del Diálogo Nacional persiste aunque su funcionamiento casi ha dejado de ser considerado una opción, inclusive por la propia población que otrora lo apoyaba decididamente.

Hombres y mujeres como personajes de la resistencia

La abuela vandálica: La Nicaragua sublevada no solo tiene cara de juventudes, son decenas de hombres y mujeres de todas las procedencias que surgen del anonimato para posicionarse como personajes del pueblo a los que todo mundo menciona. Doña Coquito, la Abuela vandálica, una vendedora de bolsas de agua helada de 77 años que el 18 de mayo frente a la Iglesia Divina Misericordia regaló toda su venta a estudiantes que protestaban por los

¹¹ <https://www.dipublico.org/110580/nicaragua-informe-de-la-oficina-del-alto-comisionado-para-los-derechos-humanos-de-naciones-unidas/>

¹² https://elpais.com/internacional/2018/08/31/actualidad/1535731267_370756.html

asesinatos. Los medios de comunicación la hicieron famosa por su gesto, “me duele ver cómo matan a esas criaturas, yo ya pasé una guerra, no quiero otra para ellos”, repetía. No se pierde ni una marcha y camina con dificultad alzando su bandera azul y blanco. El 23 de agosto, un grupo de paramilitares orteguistas a bordo de camionetas pasó insultándola destruyendo su puesto de ventas, dejando a la anciana totalmente despojada de su fuente de trabajo.

Corre para que se vaya Ortega: Con esa leyenda escrita a mano en un cartel, Alex Vanegas de 61 años, ex combatiente contra la guardia somocista, corre desde el mes de mayo en cada marcha y oportunidad en que puede mostrar su decisión. Con algunas vertebras desgastadas, pero en buen estado físico, el maratonista declaró que “corre para que se vaya Ortega”. Fue amenazado por militantes del partido de gobierno en varias oportunidades. En Masaya, el domingo 2 de setiembre, mientras corría portando una antorcha artesanal que él mismo fabricó en celebración del “mes de la patria”, fue detenido por la Policía y posteriormente liberado. Al día siguiente, 3 de setiembre fue secuestrado en Managua por paramilitares y policías. “Quieren ponernos un bozal, pero por la libertad de expresión tenemos que manifestarnos en contra de esos actos que hace el gobierno”, expresó Vanegas en una entrevista, quien además afirmó que, si algún día lo llevan detenido a una celda, él no dejaría de brincar, como muestra de su descontento hacia el gobierno orteguista.

La Comandante Masha: Se unió a la lucha desde el tranque del Colegio San José en Jinotepe, Carazo, cuando supo que estaban atacando Jinotepe, “no lo pensé dos veces para defender a los míos”, afirma. Ella tira morteros para defender su localidad al igual que muchos jóvenes. La llaman “Comandante Masha” y ha sobrevivido a ataques de antimotines y encapuchados armados. Ha vivido momentos dolorosos al ver caer a chavalos, incluso amigos cercanos. “El Masha viene porque solo yo ando de mujer en un grupo de amigos”. Nacida en una familia católica, uno de sus sueños es estudiar veterinaria y tener sus propias tierras.

Nahomy Urbina, de 21 años, padece cáncer linfático; ella asegura que eso no ha sido impedimento para ser parte de la lucha. Está bajo un tratamiento de quimioterapias que le demandan reposo y descanso; sin embargo, ella no se ha detenido. Logró salir clandestina hacia Costa Rica cuando se dio cuenta que estaba embarazada. En Nicaragua las mujeres que la admiraron repiten una consigna célebre en los ´80 durante la Revolución Popular Sandinista: “Mire compañero, la verdad es que no se puede hacer la revolución sin la participación de las mujeres...”.

Médicas y médicos libran una batalla silenciosa

Docentes de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma en Managua, pensando en proteger a sus alumnas y alumnos, comenzaron juntando víveres para el estudiantado que ocupó las universidades y no aceptaba desalojarlas, a pesar de las advertencias de la posible represión. Posteriormente comenzaron a atender enfermedades propias del encierro, a curar heridas producto de la inexperiencia de quienes explotaban morteros o se quemaban preparando comidas. Finalmente, cuando la Policía Nacional invadió los recintos universitarios junto con paramilitares encapuchados, médicos y médicas hicieron guardia junto al alumnado curando sus heridas. Sin ser planificado se formaron anillos de atención, en primera línea Villa Fontana y el barrio del Colegio Rigoberto López Pérez, luego el Hospital, si era necesario, o las casas de médicas para sus curaciones y finalmente en las casas de seguridad.

El equipamiento necesario en el primer anillo era abastecido con sus propios recursos, de igual manera dentro de la universidad. Se contaba con puestos equipados para las emergencias y primeros auxilios hasta trasladar a los heridos. Cada vez más médicas y médicos quedaban atrapados en el círculo de salvar vidas, resistir y sobrevivir; en esa tarea muchas arriesgaron hasta sus familias que participaban solidariamente.

Pronto se conocieron los nombres de quienes curaban esas heridas por lo que tuvieron que encontrar otras formas de resolver difíciles situaciones. Cuando los heridos graves necesitaron atención especial o cirugías y por

no poder ser llevados a hospitales públicos o privados, comenzó otra etapa de compromiso. Médicas -mujeres en su mayoría- trasladaban heridos a sus propias casas, a los que curaban durante días y luego entregaban a sus familiares. Otras visitaban heridos y hacían curaciones “a domicilio”¹³, apoyándose en sus familiares y amistadas. Conseguían insumos y donaciones para cumplir con esa tarea.

Finalmente, la magnitud de las heridas de bala en el abdomen, o perforaciones pulmonares ameritó pasar a otra etapa, dado que las necesidades eran mayores. Debían realizar cirugías de urgencia, hacer curaciones o tratamientos complejos empleando materiales y equipos no disponibles fuera de hospitales de segundo o tercer nivel; la situación parecía volverse crítica hora a hora.

Comunicándose por grupos de whatsapp enseñaban a voluntarias y familiares a curar heridas, enviaban recomendaciones y controlaban “on line” a sus pacientes mediante fotografías y mensajes. La solidaridad comenzó a llegar desde fuera del país, cuando grupos de nicaragüenses y amistades solidarias colaboraban para abastecer de insumos de primera necesidad cuando la vida de sus heridos corría máximo peligro. Las historias del compromiso del gremio médico se cuentan por decenas; docentes y especialistas de renombre visitando casas de seguridad para atender y confortar a tantos jóvenes a los que lograron salvar su vida o sus miembros, heridos por la metralla de los antiguos revolucionarios.

Las consecuencias no se hicieron esperar: más de un centenar de docentes y especialistas mujeres y varones de la UNAN fueron despedidos desde la última semana de julio 2018. Jefes de servicio, especialistas de todas las ramas de la medicina fueron despedidos de los Hospitales Oscar Danilo Rosales de León, Antonio Lenin Fonseca y Bertha Calderón Roque de Managua, así como en Estelí, Matagalpa, Jinotepé y Rivas. El domingo 2 de setiembre durante la Marcha de las Banderas, un encapuchado disparó desde una camioneta partiendo el brazo del Dr. Carlos Fletes, reconocido urólogo. Una semana antes, el Dr. José Antonio Vázquez había sido detenido por la Policía Nacional al salir de una reunión con colegas, pasando 24 horas en la cárcel de El Chipote sin acusación alguna más que liderar la Unidad Médica Nicaragüense, fundada al calor de la resistencia.

Un día del mes de mayo

La vida de todas las personas, independiente de su condición social, ha cambiado abruptamente en Nicaragua; las tareas cotidianas no se pueden desarrollar con normalidad porque otras urgencias ocupan la mayor parte del día. Este relato fue publicado por una investigadora feminista el 28 de mayo 2018:

“Como siempre en este día, y desde hace 38 años, me tocaba escribir sobre la salud de las mujeres en el país más pobre de Latinoamérica después de Haití. Tenía que buscar estadísticas donde no las hay, recopilar datos que circulan a pesar de la censura y exponer con la crudeza de siempre cómo la salud y la vida de las mujeres nicaragüenses siguen estando en riesgo. Pero no pude, porque hoy fue quizás uno de los peores días de represión. La que vuelve a tocar las puertas de mi familia, pues fue atacada la Universidad Nacional de Ingeniería UNI, donde estudia mi hijo. Vi terribles imágenes en la televisión, que transmite en directo desde el 18 de abril día y noche, las múltiples violaciones de los derechos humanos, civiles y políticos contra la población estudiantil y las comunidades urbanas y rurales de todo el país.

Una buena parte de la tarde pasé mirando televisión, sí, mirando televisión y por eso no pude escribir sobre el Día de Acción Mundial por la Salud de las Mujeres, porque vi una cacería de jóvenes y algunos niños y adolescentes que subían a vehículos y se los llevaban, de los cuales nadie más sabe. Vi tirar periodistas al suelo, golpear periodistas nacionales y extranjeros, mujeres y varones. Vi tirotear gasolineras

¹³ La creatividad no se hizo esperar, una especialista radióloga cargaba varios pasteles en su carro, y acompañada de su sobrina llegaba a las casas de los jóvenes heridos cantando y aplaudiendo “cumpleaños feliz”, despistando a posibles informantes del vecindario.

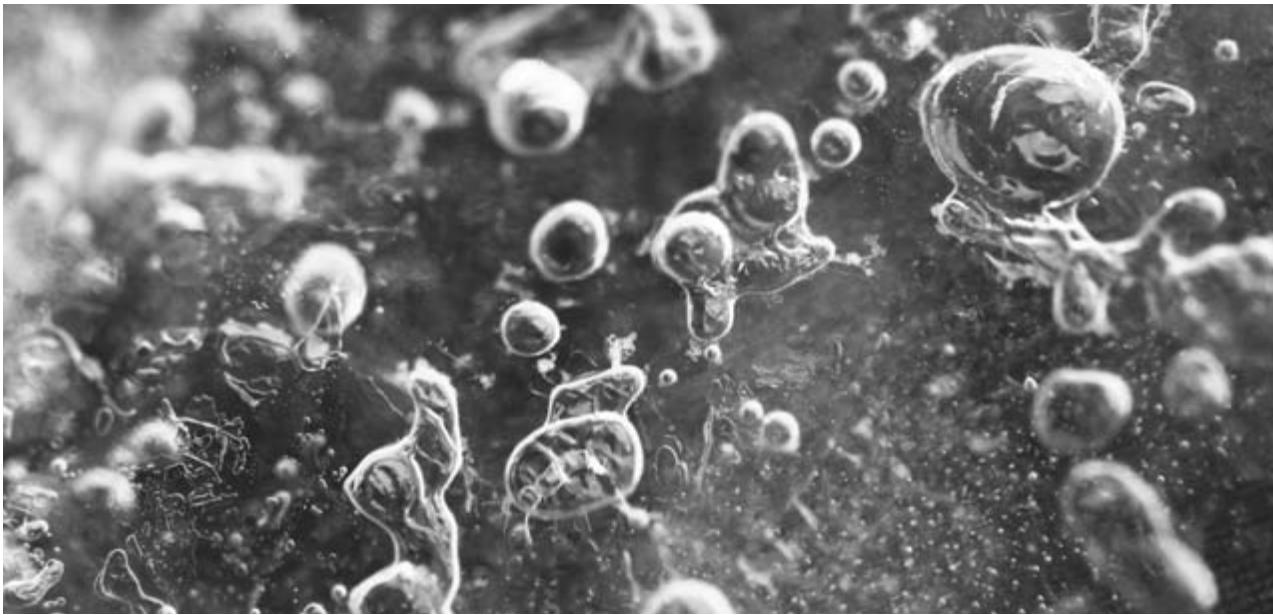


y rotundas, una tienda de conveniencia y un centro comercial lleno de clientes. Vi tirotear la propia Universidad con sus alumnas y alumnos adentro, vi el entierro de tres jóvenes, dos que murieron ayer y uno producto de gravísimas lesiones de días pasados. Vi otro cadáver no identificado al que solo se conoce como “el chavalo de la camisa verde fosforescente” que mataron hace una hora. Vi a la madre y al padre de otros dos reclamando aparición con vida, porque sus hijos fueron secuestrados ayer por fuerzas para partidarias armadas. Vi atacar un autobús lleno de pasajeras y pasajeros que no sabían cómo protegerse de las balas. Vi intentar reanimar en el suelo a otro joven sangrando al que por suerte se llevó rápido la ambulancia. Vi que el Hospital Bautista recibió 41 heridos y tiene uno muerto y pide ayuda porque ya no tiene insumos para afrontar esta matanza. Son las 9 de la noche y sigo viendo televisión.

No pude escribir sobre las 111 muertes maternas (registradas por el Estado) de los últimos dos años. No pude escribir sobre los 402 femicidios (registrados) de los últimos seis años. No pude escribir sobre las mujeres muertas por cáncer (porque no hay datos publicados), ni sobre las mujeres muertas por Sida (porque tampoco hay datos). No pude escribir sobre las 5 mujeres muertas por aborto clandestino e inseguro de los últimos dos años (registradas por el Estado) -aunque sabemos que son muchas más-. No pude expresar cuánta responsabilidad tiene el sistema patriarcal, el Estado misógino, la indiferencia social y la desvalorización de los cuerpos de las mujeres desde que nacen hasta el último día de sus vidas. No pude escribir, porque estuve mirando televisión...”.

Las presas políticas. Las violaciones múltiples

A mediados de setiembre hay al menos 22 mujeres detenidas que resisten de diversas formas; cuatro de las jóvenes en la cárcel de mujeres del Sistema Penitenciario Nacional persisten en su decisión de consumir solo alimentos livianos. Las detenidas permanecen aisladas, están limitadas al momento de conversar con sus familiares, no pueden comentar sobre el trato que reciben, porque “las meten en un calabozo oscuro aisladas por cinco, seis hasta ocho horas” dicen sus familiares. Las internas sólo tienen derecho a una hora a la semana para recibir sol. Permiten la visita cada 21 días, con un tiempo de una hora.



Una de ellas, estudiante de periodismo, Elsa Valle de 18 años, no acepta alimentos que provengan de la penitenciaría. Fue secuestrada junto a otros jóvenes cuando ingresaron paramilitares y policías encapuchados a una vivienda, quienes a golpes se los llevaron. Fue acusada por la Fiscalía de tenencia ilegal de armas y municiones en el marco de la ley antiterrorista recién aprobada. Su padre ha recibido amenazas por lo cual está fuera de su casa y un hermano está huyendo porque estuvo atrincherado en la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua¹⁴.

Como si de una consiga se tratara, de eso no se habla o se habla poco. Los primeros testimonios que se conocieron casi con sordina dicen que intentando llegar de Matagalpa a Managua, dos jóvenes fueron detenidas por un grupo de para militares partidarios; una de ellas logró huir y pudo contar sobre la suerte que su amiga corrió en manos de sus verdugos. Varias semanas después, la joven agredida afirma no recordar detalles del episodio, solamente dice que fueron seis individuos, que la golpearon y violaron dejándola herida a la orilla de la carretera. Repite que fueron seis y que le decían “somos de la Juventud Sandinista”. Sus padres la mantienen aislada, sin celular y sin contacto con el resto del mundo en un desesperado afán de protegerla.

Violada por policías en El Chipote -la tenebrosa cárcel de Somoza- otra joven buscó atención y recibió apoyo emocional de un colectivo feminista; ella relata con detenimiento la múltiple violación y teme haber quedado embarazada, siente la imperiosa necesidad de salir del país pues teme volver a ser detenida o ser asesinada si su testimonio es publicado. Una joven líder de la coalición universitaria que fue dos veces detenida y torturada prefiere no hablar cuando el periodista le pregunta si fue violada, a ella le quitaron las uñas de los pies en su primera detención, fue interrogada durante días por encapuchados que se identificaban como miembros del partido gobernante; en la segunda detención le hicieron grabar un video incriminado a sus compañeros de lucha, el que posteriormente fue trasmítido por las redes orteguistas, procurando destruir su credibilidad.

¹⁴<https://www.laprensa.com.ni/2018/08/16/nacionales/2460562-estudiantes-presas-politicas-del-regimen-de-ortega-viven-una-pesadilla-en-carcelcaBra.28>

Tortura y escarmiento contra supuestos golpistas

La tortura parece haberse instalado en Nicaragua como en sus tiempos más oscuros. El 90 por ciento de los detenidos en las protestas han presentado denuncias de haber sido torturados, reporta la Asociación Nicaragüense Pro Derechos Humanos. Algunos cadáveres se han reportado descuartizados o con señas de golpes y estrangulamiento.

Las primeras denuncias de torturas durante las protestas se dieron a conocer el 23 de abril, cuando liberaron a unos 200 detenidos en El Chipote y en la cárcel La Modelo. Los muchachos fueron botados en diferentes puntos de la carretera vieja hacia Tipitapa, descalzos y con la cabeza rapada. “Todo el tiempo estuvimos bocabajo. Cuando entramos aquí (en la cárcel), sufrimos tres horas de tortura. Nos zocaban las esposas hasta que las manos se te ponían moradas. Cuando ya no aguantabas, te machucaban las manos. Te insultaban”, dijo uno de los detenidos. “Nos dieron golpes, patadas. Hicieron fila para patearnos. Lo único que no hicieron fue golpearlos la cara. Nos llevaron a la celda de rodillas, arrastrando. Fue la Policía”, denunció el muchacho que no quiso dar su nombre.

Detenido, torturado y asesinado. Aunque la versión oficial en el caso de Javier Alexander Munguía indica que murió el ocho de mayo, horas después de que se despidió de su mamá y se fue en la moto con su amigo, hay varios testigos que afirman haberlo visto días después. El muchacho que se fue con Munguía en la motocicleta, que ha omitido su nombre, afirma que lo dejó en las cercanías de la Universidad Politécnica (Upoli) y desde ese día no supo más. Esa versión fue confirmada por Margarita Mendoza, madre de Munguía, cuando una estudiante de este recinto le aseguró que su hijo fue arrestado a unas cuantas cuadras de la universidad. Fue por eso que Margarita Mendoza anduvo en las estaciones de Policía buscando a su hijo durante 10 días. “Este maje estaba conmigo”, le dijo a Mendoza un muchacho que fue liberado el 11 de mayo en El Chipote. En un video, en poder de La Prensa, se escucha claramente cuando le dice: “En la celda 10 estaba (Munguía), donde estaba yo. Está golpeado pero está bien. Tiene un tatuaje en la pierna izquierda y una fractura en la rodilla”.

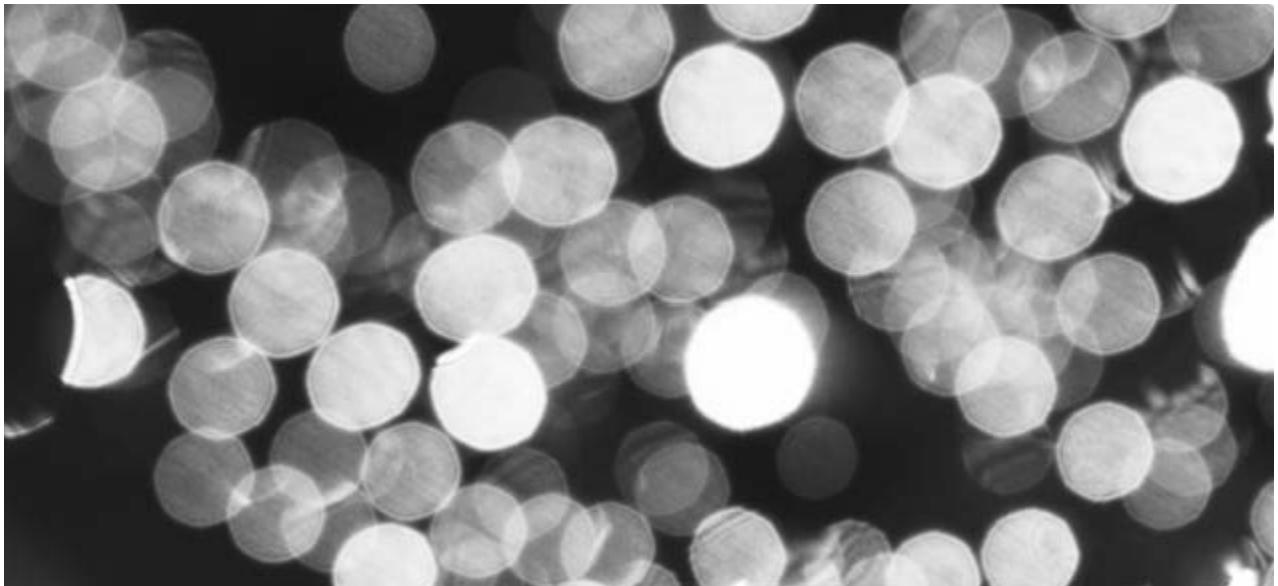
El 12 de mayo, cuatro días después de haber desaparecido, Mendoza fue a preguntar por su hijo al Instituto de Medicina Legal. Ahí le contestaron que solo tenían tres cadáveres pero que ya estaban identificados por sus familias y que esa tarde los llegarían a traer¹⁵. Esta versión contradice la versión oficial, según la cual Munguía murió desde el ocho de mayo y permaneció todo ese tiempo en la morgue sin que lo reclamaran.

En la tenebrosa Cuesta del Plomo, conocida durante la dictadura somocista como el lugar preferido por la Guardia Nacional para asesinar o arrojar cadáveres de opositores, el orteguismo reeditó aquella práctica cruel ante el asombro y la incredulidad nacional. Uno de los casos más impactantes fue el de Carlos Flores Ríos, asesinado el 22 de abril en Ciudad Sandino con machetazos y evidentes signos de tortura. “Es un cuadro dantesco”, dijo Pablo Cuevas, de la CPDH. Según la denuncia, las manos de Flores Ríos estaban “prácticamente desprendidas, le cortaron los genitales y la cabeza”. También ocurrió el caso de Keller Pérez Duarte, quien fue hallado el 28 de mayo en la Cuesta El Plomo con signos de tortura: sin dentadura, con fracturas en las piernas y evidentes quemaduras en la piel.

En el caso de los cadáveres que se han encontrado con señas de torturas, el Director Jurídico del Centro nicaragüense de derechos Humanos explica que el problema es que en Nicaragua no se cuenta con un Instituto de Medicina Legal que haga peritajes confiables y creíbles: “Los operadores de justicia, como el IML, están obrando a favor de la impunidad. Todas estas instituciones, lamentablemente, por subordinación a la dictadura, están desacreditadas”¹⁶.

15 <https://www.laprensa.com.ni/2018/06/17/suplemento/la-prensa-domingo/2436131-la-represion-orteguista-deja-una-legion-de-torturados-en-nicaragua>

16 <https://twitter.com/laprensa/status/1010375648626421760>



No hay cese de la represión al cerrar este artículo

Al menos 14 personas fueron detenidas por la Policía Nacional en las últimas 72 horas en cuatro municipios del país, según denuncias de familiares que atribuyen el hecho a razones políticas. Estos se suman a las 332 personas detenidas en el contexto de las protestas, según el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos, que calificó estas detenciones como ejemplos de la represión a la que se enfrentan quienes expresan su descontento hacia el Gobierno, dado que continúa la cacería de personas, las detenciones arbitrarias y masivas de la población, que se manifiesta por justicia y democracia en el país¹⁷.

A cuatro meses del inicio de las protestas masivas, los titulares continúan anunciando la aparición del cadáver de un joven que fue denunciado como desaparecido doce días atrás y el encarcelamiento de nuevos jóvenes mujeres y varones acusados por “terrorismo”, tal como se llama en Nicaragua al inviolable derecho de manifestar sus opiniones.

17 <https://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/473836-policia-nicaragua-arresta-mas-protestantes/>

Libros

COLOMBIA LA PAZ NACIENTE.

Oportunidad de Reconciliación y cambio¹

JAIME GALARZA S.

El desarrollo de un país democrático, ya lo sabemos, es integral, en cuanto aborda varios campos de la actividad social. Una buena parte de ese desarrollo es competencia del gobierno y el Congreso, formulando políticas este último y prestando el servicio público, el otro. El resto es asumido por lo que ahora han dado en llamar la sociedad civil. Sociedad civil que demanda servicios y condiciones materiales que requiere para las actividades que sus comunidades y organizaciones llevan a cabo. Pero todo esto no se da en abstracto. Tanto la labor del gobierno como la actividad de la sociedad están marcadas por intereses del más variado tipo: económicos, sociales, culturales y políticos. Y no siempre coinciden los intereses de toda la sociedad, con los de tal o cual gobierno. Por ello, la manera como un gobierno maneja estos intereses contrapuestos constituye la llave de oro para calificarlo. Y esta calificación será de parcialidad si éste solo responde a las demandas de los partidos, comunidades y empresas que lo apoyaron en la contienda electoral. Ya que encontramos que la mayoría de las veces las políticas que formula van en contravía o excluyen las demandas de las otras comunidades, partidos, empresas, etc. de esa sociedad.

La construcción del Estado-Nación en Colombia ha sido un proceso tortuoso, dialéctico como el que más. Conserva la matriz del proceso europeo occidental, pero con una diferencia crucial: ese Estado Nación lo entregan los europeos en su última etapa evolutiva, el Estado Liberal, democrático y republicano decimonónico sin que todavía el otro componente del binomio, la Nación, existiera como tal entre nosotros, la cual se encontraba todavía en pañales. Por demás, esta donación nos resultó un tanto costosa para el proceso formativo de la nación, ya que evitó que, por sí mismos, asumíramos medidas *secularizadoras*, renacimientos culturales, reformas religiosas y absolutismos políticos.

Uno de los presupuestos del Estado-Nación, a la manera europea, tiene que ver con la idea de que el desarrollo institucional corre parejo con la construcción e integración nacional en lo económico, social, político y cultural. Tarea que le corresponde a las instituciones republicanas y democráticas que hicieron parte de la nación, pero que era necesario aclimatar para un ejercicio pleno de las mismas. Podemos decir que, a la fecha, la nación colombiana todavía es un proyecto inacabado. Esa aclimatación ha constituido una tarea harto difícil, puesto que la Corona española también nos dejó otro regalito, no menos embarazoso: las instituciones señoriales y la

¹ Sandoval Moreno, Luis Ignacio. *Colombia, la paz naciente. Oportunidad de reconciliación y cambio*. Bogotá. Universidad Distrital Francisco José de Caldas – Instituto para la Pedagogía, la Paz y el conflicto urbano IPAZUD, Asociación Democracia Hoy – DEMHOY, Asociación América España, Solidad y Cooperación - AESCO (Madrid).

iglesia católica como socio de gobierno. Hasta el punto que muchos sectores sociales, étnicos, ideológicos siguen siendo excluidos de ese proyecto. Son excluidos del desarrollo económico por razones de raza, de pobreza. Y buena parte de esa situación se debe a que algunas instituciones democráticas y republicanas están a medio camino. Por lo tanto, el régimen político, es discriminatorio -en suma- para aquellos que profesan puntos de vista políticos contrarios al de grupos, empresas, corporaciones que gobiernan y siguen haciéndolo.

Los conflictos socio-económicos y políticos que ha traído esta situación a lo largo de la vida del país son incontables, en los que el sector económico ha estado determinado por conflictos político-militares. Por ello, el acuerdo de paz con las FARC, que permitió firmar una especie de *pacto socio-político*, es necesario cumplirlo. Es la manera de abrir la puerta a un gran Pacto Nacional, cuyo programa es muy sencillo: democratizar las instituciones republicanas todavía cojas, ampliar las instituciones democráticas y, lo más importante, democratizar el desarrollo económico del país para que sus beneficios sean para todos. Este es el sentido del Acuerdo de Paz, una transición que enrumbaría al país a elegir un gobierno de coalición nacional que sane, de una vez para siempre, los males que ha causado la formación social conformada por un capitalismo terrateniente, burocrático y rentista y la hegemonía de un sistema financiero parasitario.

Pues bien, estas afirmaciones, que pueden ser de Perogrullo para algunos, eran necesarias para relevar la importancia del libro “Colombia: La Paz Naciente” de mi amigo y copartidario de siempre Lucho Sandoval. *En este libro que tenemos entre manos: Colombia, La Paz Naciente, se atisba ese gran Pacto Nacional; se vislumbra ese gobierno de Coalición Nacional. Pero igualmente se destacan los actores de ese proceso y se indican los medios para alcanzar ese objetivo.*

En el saludo que presenta Luis Sandoval a nombre de Redepaz al Congreso constitutivo de las Farc como partido político se dice claramente: “La Paz es un proyecto de país, justo, digno y democrático por el cual lucharemos desde un movimiento de movimientos del cual ustedes y nosotros formaremos parte con muchos otros actores decididos a transformar los modelos económicos y políticos y la vida cotidiana de todos los colombianos. Nada nos detendrá”.

Ahora bien ¿de qué se trata este proyecto de la Paz? Nos lo dice el autor:

“La paz es una oportunidad de emprender cambios en la sociedad porque la guerra tiene que ver con una etiología que antecede al epifenómeno de rebelarse, empuñar las armas y disparar. El ex secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros Gali, lo expresaba así: ‘las transiciones de la guerra a la paz son la oportunidad para que las sociedades emprendan reformas necesarias que antes no han sido posibles’.

(...)

Se trata de que la sociedad tenga un proyecto de país (...) de ir hacia un país incluyente: con derechos para todos, garantías para todos, oportunidades reales para todos, posibilidad de incidencia de todos en las decisiones que afectan a todos.

“Ello supone un proyecto para profundizar la democracia soportado por un movimiento plural con fuerza intelectual, moral, material y política para conducir a un pacto histórico que selle el reencuentro entre Estado y Sociedad”.

He ahí, con palabras de nuestro tiempo, el programa de la construcción del Estado-Nación. Por el cual, sectores progresistas del bipartidismo liberal-conservador lucharon denodadamente en el siglo XIX y buena parte del

XX pero que una fuerza social y política retardataria que hacia parte de esos partidos, lo impidió a toda costa, aun con las armas en la mano. Los herederos de la Corona quienes, en palabras de don Sergio Arboleda, ya reclamaba, y cito de memoria, que la “patria naciente les pertenecía por derechos de sangre”.

Las preocupaciones de Luis Sandoval como cronista político no se circunscribieron a acompañar el tortuoso proceso que terminó con el acuerdo de Paz con las FARC. También asumió como se ve reflejado en apartes de este libro, la tarea de *defender e ilustrar*, en su calidad de activista intelectual y político, los términos del acuerdo que, según él, prefiguran para el posconflicto un punto de partida aceptable para conformar el proyecto democrático que, en una gran coalición de fuerzas alternativas lleve un gobierno de coalición nacional. Fuerzas alternativas que igualmente deben contar con los partidos y sectores, que venidos del orden tradicional, estén dispuestos a acompañar ese proyecto democrático.

Una de sus preocupaciones constantes, a través de sus columnas semanales, ha sido la de convocar en un acuerdo concertado, la unidad de las fuerzas sociales y políticas alternativas en torno del acuerdo. Igualmente, para señalar salidas políticas a la férrea oposición de los enemigos recalcitrantes del acuerdo de Paz y su ejecución. Señalando desde el comienzo que las dificultades para la aceptación de este acuerdo por la sociedad tienen que ver con que este se realizó por arriba, sin tenerla en cuenta. El gobierno Santos lo adelantó sin involucrar, como debió hacerlo a los grupos sociales y políticos alternativos, ya que él representaba con sus negociadores a las fuerzas que hoy controlan el Estado.

Los resultados están a la vista. La sociedad civil, al no verse representada en la negociación, mira el acuerdo como un acto más del gobierno, como un contrato, una visita de alguna personalidad internacional o cosas así por el estilo. Por eso su aplicación cojea y no hay movimiento político y social alguno que lo defienda a excepción de los sectores santistas del congreso.

Y -lo más calamitoso- no se logró la unidad total de los partidos, grupos, movimientos, líderes alternativos para alcanzar un gobierno de transición. Estrategia política que Luis Sandoval teoriza y defiende en este libro. Sobre la base de que el acuerdo de paz y el posconflicto deben tener sujeto. Y este sujeto no puede ser otro que el pueblo y sus líderes movilizados hacia un gobierno que consolide el acuerdo de paz. Que cree las bases de un Gobierno de Unidad Nacional. Un gobierno que transforme la sociedad en los términos de una nación más justa e incluyente, bajo los auspicios de una democracia integral.

Pero este gobierno que Luis Sandoval prefiguró en sus crónicas y artículos no se pudo dar. Quedó aplazado para la próxima contienda electoral. Se espera que las experiencias de la campaña electoral pasada permitan corregir los errores.

Tenemos un libro testimonio, pero igualmente un diario que recoge la lucha de un dirigente político, con una larga trayectoria en los movimientos sociales y políticos alternativos del país. Lucha enderezada a aprovechar la coyuntura que se le abrió al país con los acuerdos de la Habana para acometer los presupuestos de una revolución democrática. Por las páginas de este libro desfilan los sujetos, las tesis, las propuestas, las convocatorias en la perspectiva de la estrategia de un gobierno de transición que siente las bases de las reformas imperativas de una gran transformación nacional. Alegatos que no caducan, puesto que fueron escritos al calor de la lucha diaria, más como herramientas de un combate político, que crónicas de las vicisitudes del proceso de Paz.

Publicaciones Foro



El sector extractivo en Colombia 2017

Observatorio de las Industrias extractivas en Colombia



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

La administración Trump y la implementación
del acuerdo de paz de Colombia
Adam Isacson

Avances y retos de los programas de desarrollo
con enfoque territorial. Balance parcial en el contexto
de cambio de gobierno
Sergio Guarín

El cumplimiento del punto agrario del acuerdo de paz:
¿En qué vamos?
Darío Fajardo Montaña

El sector extractivo en el gobierno Santos:
Un balance desde la gobernanza
Juliana Peña Niño

Los principales desafíos socio-ambientales del país (i)
Gustavo Wilches-Chaux

El inevitable aumento del gasto público
Jorge Iván González

Gabinete de paridad: Un paso en el camino
Carmenza Saldías Barreneche

El pacífico, la otra Colombia. Las drogas ilícitas
complican más su futuro
Fernando Guerra Rincón

La sinsalida de Venezuela
Socorro Ramírez

Construcción de la paz en El Salvador: La apremiante necesidad de la
integración Nacional
Francisco Galindo Vélez

Aquel 19 de Julio de 1979 y lo que no pudimos imaginar
Carmen Josefina Scarfó

Colombia la paz naciente.
Oportunidad de reconciliación y cambio
Jaime Galarza S.