

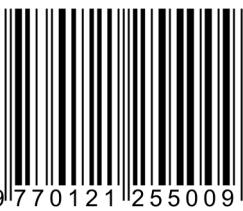
# Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia  
Bogotá, D.C. Colombia. Edición 97 Marzo de 2019

## ¡Bienvenidos al pasado!



ISSN 0121-2559



00097

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) \$90.000

Valor suscripción dos años (seis números) \$170.000

**Contáctenos para brindarle información detallada:**

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

Teléfono: +57-2822550

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

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

Publicado con el apoyo de:



FORD  
FOUNDATION

# Revista Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

No. 97 \$ 25.000 Marzo de 2019



## 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

De vuelta al pasado o de las transiciones regresivas

2

### ¡Bienvenidos al Pasado!

La reforma a la justicia es posible si hay voluntad política

10

*Maria Teresa Garcés Lloreda*

La búsqueda de los desaparecidos: una inmensa deuda del Estado

*Federico Andreu-Guzmán*

29

Los principales desafíos socio-ambientales del país

39

*Gustavo Wilches-Chaux*

Luchas sociales recientes: por el reconocimiento de la dignidad y contra la guerra potencial

*Ana María Restrepo R.*

*Martha Cecilia García V.*

57

Las consultas populares en el sector extractivo en Colombia: un balance deficitario para la democracia

*Juliana Peña*

*Maria Teresa Muñoz*

64

### Economía y Sociedad

La economía colaborativa no es culpable de las malas prácticas empresariales

*Jimmy Tadic*

82

El viento del Este

*Camilo González Posso*

87

Hacia una despenalización total del aborto. Un asunto necesario y reparador para las mujeres

*Florence Thomas*

94

### América Latina

América Latina: la doble dependencia en un sistema sobrecargado

*Juan Gabriel Tokatlán*

102

La derecha en la disputa geopolítica por América Latina en el siglo XXI

*Yazmín B. Vázquez Ortiz*

107

### Libros

*Estados Unidos y el proyecto de dominación en América Latina*

*Jorge Hernández Martínez*

120

# EDITORIAL

## ***DE VUELTA AL PASADO O DE LAS TRANSICIONES REGRESIVAS***

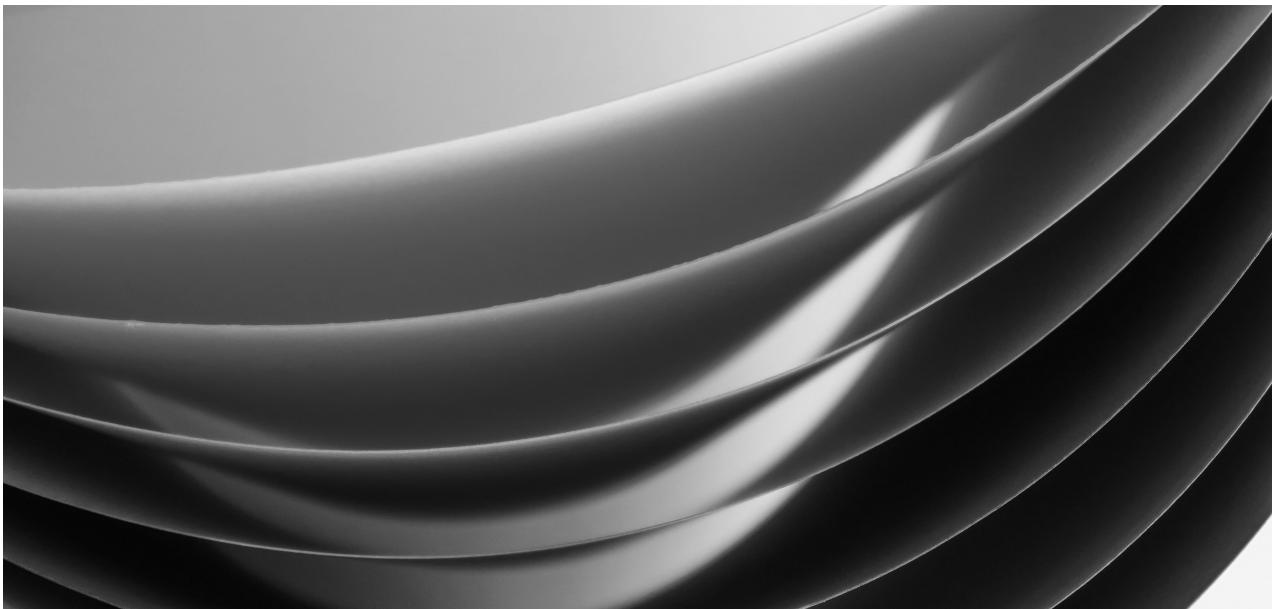
Todo cambio de gobierno implica continuidades y rupturas que dan origen a una etapa en la que se acentúan los factores de incertidumbre que afectan la vida política de las naciones. La transición de Santos a Duque no escapa a esta lógica. El gobierno ha acentuado más las rupturas que las continuidades a pesar de la tesis presidencial de “construir sobre lo construido”. Un rápido examen de lo que está ocurriendo en materia de paz y rediseño parcial de la arquitectura institucional y del desarrollo así lo revela.

El nuestro es un país de paradojas. En las últimas décadas del siglo XX las Naciones Unidas y otros organismos internacionales destacaban la sorprendente estabilidad institucional de nuestro país en medio de elevados índices de violencia, entre ellas la violencia política asociada al prolongado conflicto armado. Hoy somos el escenario de una nueva paradoja. Después de décadas de fallidos intentos por ponerle fin al conflicto armado y luego de cuatro años de negociaciones políticas entre las FARC-EP y el gobierno, se logró el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que permitió la salida de la guerra de la agrupación insurgente y su conversión en partido político legal. Aunque se trata de un acuerdo parcial y la

*“Paradójicamente, poderosas fuerzas políticas internas y decisiones del actual gobierno se mueven en la dirección de desmontar o frenar la implementación del Acuerdo Final. De lograrlo, daremos un salto hacia el pasado que estamos tratando de superar”.*

guerra continúa con el ELN, el Acuerdo Final ha sido valorado por centros especializados en el tema y organismos internacionales como uno de los acuerdos más completos y mejor diseñados para poner fin a una guerra interna. Paradójicamente, poderosas fuerzas políticas internas y decisiones del actual gobierno se mueven en la dirección de desmontar o frenar la implementación del mismo. De lograrlo, daremos un salto hacia el pasado que estamos tratando de superar.

Conviene recordar que este Acuerdo fue el resultado de la conjunción de una serie de factores, entre los cuales destacamos la aplicación, desde 1998, de una política de seguridad que reestructuró a las fuerzas militares y debilitó a los grupos insurgentes logrando un cambio en la correlación de fuerzas en el campo de batalla; la cooperación militar estadounidense, a través del Plan Colombia con sus ingentes recursos; el compromiso de los gobiernos de Pastrana, Uribe Vélez y Santos que hizo posible que se crearan las condiciones para una negociación exitosa gracias a lo que las fuerzas militares consideraban la derrota estratégica de las FARC-EP o, en otras palabras, la victoria sobre la insurgencia: debilitarla para poder llevarla a la mesa de negociación, como en efecto se hizo. En la nueva concepción de las fuerzas



militares la derrota total, el aniquilamiento de la insurgencia no era viable. De Uribe Vélez a Santos se mantuvo la política de Seguridad en su dimensión militar con los resultados señalados, y correspondió al gobierno de Santos cosechar los frutos de la misma, lo que se tradujo en su propuesta de pasar del énfasis en la seguridad al énfasis en la economía, tal como se concretó en las llamadas locomotoras de la prosperidad. Y en materia de seguridad, lograda la victoria de las fuerzas militares sobre la insurgencia, quedaba abierto el camino para la salida de la guerra mediante la negociación política.

El fin de la guerra es elemento esencial de la seguridad tal como fue concebida en la Política de Seguridad Democrática: *conditio sine qua non* para lograr la confianza inversionista y estimular la inversión de capitales para dinamizar el desarrollo económico. El gobierno de Santos se mantuvo en esa concepción. Hasta allí las continuidades con el de Uribe Vélez. Las rupturas tuvieron que ver con la creación de las condiciones para garantizar el desarrollo económico. El fin del conflicto mediante la negociación, para lo cual

era necesario reconocer su existencia, se concibió como la coyuntura de oportunidad para impulsar un proceso de modernización que, sin poner en cuestión el modelo de desarrollo económico social, permitiera adelantar reformas pendientes desde la primera mitad del siglo XX como aquellas relativas a lo que en el Acuerdo Final quedó sistematizado bajo los rótulos de Reforma Rural Integral y Participación Política. Se trata de crear infraestructura económica, social e institucional para el desarrollo económico y la profundización de la democracia. El desarrollo económico exige mejorar las condiciones del sector rural y superar el déficit infraestructural para su adecuada integración a los mercados, reducir los niveles de pobreza, fortalecer su capacidad productiva y reducir la brecha urbano - rural. La profundización de la democracia es una condición de estabilidad institucional. Estos son fundamentos básicos de la economía y filosofía política liberales, que por primera vez se intentó impulsar a través de la Revolución en Marcha del presidente López Pumarejo en los años treinta del siglo XX, y que fueron frustrados en ese entonces por la reacción de la derecha liberal-conservadora.

---

El gobierno de Santos definió como período de transición el que se abriría a partir de la firma del Acuerdo Final y concibió esta transición como un proceso de construcción de paz para la materialización de las reformas modernizadoras convenidas. De implementarse el Acuerdo Final de forma coherente, hemos afirmado en otros momentos, Colombia entraría en una inédita dinámica reformista. Es eso hoy lo que está amenazado por las políticas -acciones y omisiones- del actual gobierno y de las fuerzas políticas en las que se sustenta.

El gobierno, ante el condenable e inaceptable atentado contra la Escuela de Policía General Santander por parte del ELN, dio por terminados los Diálogos de Paz con esta organización. Al hacerlo declaró que desconocía los protocolos de seguridad que garantizarían el retorno de los voceros de la guerrilla a sus campamentos, pretextando que lo acordado en esa materia comprometía solamente al anterior gobierno. Grave desconocimiento de obligaciones internacionales y que coloca a Colombia en una situación precaria ante la comunidad internacional.

La inconveniente objeción por conveniencia de la Ley Estatutaria reglamentaria del funcionamiento de la Jurisdicción Especial de Paz, JEP, una vez surtido el trámite de control de constitucionalidad, desnuda su decisión de reformar el Acuerdo Final aún a costa de pasar por encima de la sentencia de la Corte Constitucional, en una decisión orientada al fortalecimiento del presidencialismo en detrimento del

equilibrio entre los poderes públicos, tan caro al régimen de las democracias liberales. El anuncio de la presentación de un proyecto de reforma constitucional para modificar el Acto Legislativo 01 de 2017 puede ser la ventana de entrada a la revisión y eventual desmonte de la arquitectura institucional necesaria para la implementación del Acuerdo Final.

El Plan Nacional de Desarrollo, PND, revela otras dimensiones que dan nuevas luces sobre la posición del gobierno frente al Acuerdo Final, y la concepción de paz y de Estado en la que

se inspira. La implementación del Acuerdo Final exige una adecuación institucional, en la que se ha avanzado parcialmente, y compromisos de política que se traduzcan en obligaciones gubernamentales nacionales, departamentales y municipales, así como disponibilidad de recursos para su ejecución. Por eso en el Acto Legislativo 01 de 2017 se establece que los planes de desarrollo de los gobiernos deben incluir un capítulo especial en el que se especifiquen las inversiones para la paz. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 no

incluye este capítulo. Los recursos para la paz aparecen dispersos y, en algunos casos, indiscriminados en los diferentes pactos que estructuran el Plan. Las partidas dispuestas son insuficientes. Según cálculos de Diego Fernando Carrero, profesor de la Universidad Externado de Colombia<sup>1</sup>, el Plan Marco de la Implementación, PMI, prevé 8.62 billones

*“La inconveniente objeción por conveniencia de la Ley Estatutaria reglamentaria del funcionamiento de la Jurisdicción Especial de Paz, JEP, una vez surtido el trámite de control de constitucionalidad, desnuda su decisión de reformar el Acuerdo Final aún a costa de pasar por encima de la sentencia de la Corte Constitucional”.*

---

<sup>1</sup> Diego Fernando Carrero, La desfinanciación de la paz, en Razón Pública.com, 11 de marzo de 2019, consultar en <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/11822-la-desfinanciacion-de-la-paz.html>



para financiar en el 2019 la implementación de lo acordado en materia de reforma rural integral, participación política y víctimas. En el Presupuesto General de la Nación, PGN, tan solo se asignan recursos por 2.53 billones. Una manera de hacer "trizas" o "risas" el Acuerdo Final es acabarlo por inanición, no asignando los recursos para su financiación. Este déficit de financiación se extiende a la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD), como lo pone de presente Federico Andreu-Guzmán en su artículo, así como a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), instituciones que con la JEP son columnas vertebrales del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN).

El PND se orienta a la recentralización del Estado y busca revertir lo ganado en décadas de luchas por avanzar en descentralización y regionalización. Allí se propone transferir al ejecutivo nacional funciones de los Órganos Colegiados de Administración y

Decisión, OCAD, en materia de decisión sobre los proyectos que serían financiados con recursos de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional. También busca debilitar al Departamento Nacional de Planeación, DNP, despojándolo de la competencia para definir la asignación de partidas presupuestales y transferirlas al Ministerio de Hacienda. Si esto no fuera suficiente, propone girar un cheque en blanco a favor del ejecutivo para otorgarle al presidente de la república facultades extraordinarias por seis meses para reformar el Estado. Como señalaba arriba, son disposiciones orientadas a fortalecer el carácter presidencialista del régimen y volver a una redimensionada "monarquía constitucional" como la llamara en su momento el presidente Carlos Lleras Restrepo. A ello se suma la composición corporativa de su gabinete, y la prevalencia de intereses particulares en la definición de las políticas públicas.

El PND no define una política coherente para enfrentar la cuestión ambiental y las consecuencias del cambio climático. Se

---

mantienen las orientaciones extractivistas, el fomento a la minería y a la producción de energía sobre la base de combustibles fósiles, y, para el caso de la producción petrolera el gobierno hace ingentes esfuerzos por institucionalizar el recurso al fracking. Los desafíos en materia de autosuficiencia energética se encaran mediante petróleo, carbón e hidroeléctricas, sin reparar en los daños ambientales como lo plantea Gustavo Wilches en esta edición. En materia de producción de energías limpias, renovables, el espacio ha sido abierto y la Guajira es hoy escenario de una transformación en ese campo, sobre el cual no hay una política adecuadamente diseñada y acorde con los compromisos internacionales relacionados con el cambio climático. De facto, se expropia a las comunidades indígenas de su paisaje y referentes identitarios. Tal como advierten González y Barney, urge una política que reconozca los derechos de los pobladores de ser actores decisarios en la definición del uso de sus territorios.

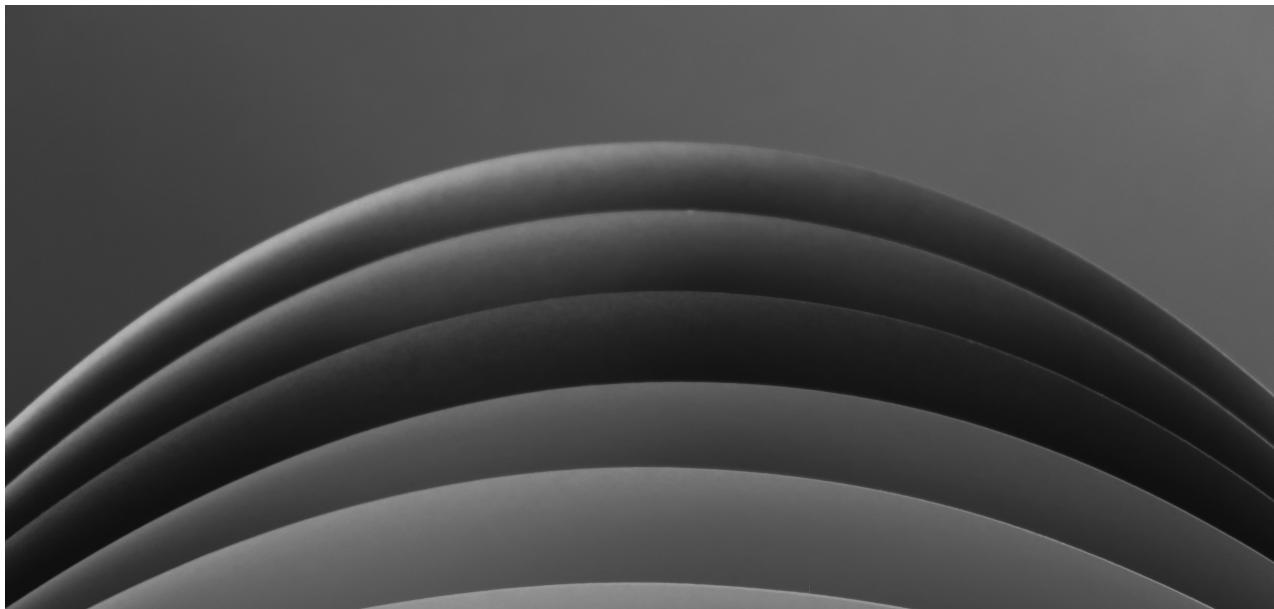
La política de seguridad y defensa, recientemente formulada, aporta a la concepción de paz y Estado que se está impulsando. Según lo convenido en el Acuerdo Final y conforme con la política de construcción de paz territorial, fueron priorizados una serie de municipios, hoy conocidos como municipios PDET, esto es, con planes de desarrollo con enfoque territorial. La Política de Seguridad y Defensa del gobierno, sin definir aún las territorialidades, plantea la creación de las llamadas Zonas Estratégicas de Intervención Integral –ZEII-, de Construcción de Legalidad –ZCL- y de Legalidad, Emprendimiento y Equidad –

ZLEE-, inspiradas en la concepción del Plan Consolidación. De aplicarse esta política seguramente estaríamos transitando por los senderos de una militarización de los espacios de participación ciudadana en el desarrollo de la planeación participativa.

Se trata entonces de una concepción del Estado y de la paz que, de ser aplicada, consistiría en un viaje hacia el pasado, a democracias formales autoritarias cuyo funcionamiento sería posible mediante la tutela militar, a la fragmentación de los territorios de participación y al desconocimiento de derechos de las comunidades para diseñar los planes integrales en los cuales se desenvuelven sus vidas.

*“Hoy asistimos a ese desencanto con la democracia liberal y al surgimiento, mediante procesos electorales, de gobiernos autoritarios que sacrifican las libertades en aras de la seguridad”.*

El tránsito del gobierno de Santos a Duque se inscribe en un proceso continental de desencanto con la democracia liberal. Como lo destaca Juan Gabriel Tokatlán en su artículo, en los años setenta se limitaron la democracia interna, las instituciones internacionales y la legalidad mundial para consolidar una globalización que acentuó la concentración de la riqueza en unas pocas manos y elevó exponencialmente la inequidad. Las transiciones democráticas del Cono Sur y los gobiernos formalmente democráticos en el continente no respondieron adecuadamente a las necesidades y expectativas de las poblaciones. Hoy asistimos a ese desencanto con la democracia liberal y al surgimiento, mediante procesos electorales, de gobiernos autoritarios que sacrifican las libertades en aras de la seguridad, en una dinámica indisociable de las concesiones a las grandes corporaciones en función del



fortalecimiento del mercado.

Por supuesto no solamente en América Latina ocurre esto. Europa es hoy escenario de fortalecimiento de fuerzas de derecha, en parte alimentadas con las conflictividades contemporáneas, una de cuyas expresiones críticas son los gigantescos fenómenos migratorios que alimentan posiciones xenófobas y el resurgimiento de nacionalismos que se creían superados. La recuperación de grupos neofascistas son una de sus expresiones. Nuestras dinámicas y procesos políticos están inscritas en esta complejidad global.

En el anterior Editorial señalábamos, en referencia a la situación interna, que había razones para el optimismo si la transición avanzaba con base en la movilización social con capacidad de incidencia para sacar adelante procesos reformistas democratizadores. Lo ocurrido en los últimos meses nos coloca *ad portas* de graves retrocesos en las conquistas sociales y políticas de los últimos años. El espacio del debate interno gira hoy en

torno a las concepciones de Paz y Estado que permitan avanzar en la profundización de la democracia sobre la base de una gran convergencia de fuerzas sociales y políticas. Se trata de una construcción democrática que responda a las exigencias del presente y nos acerque al ideal de democracia integral, esto es, multidimensional, que comprenda, entre otras dimensiones, también lo económico, la social, lo cultural . Estamos aún a tiempo de cerrarle el paso a otra frustración histórica.



**Fortalecemos la democracia con  
justicia social por una Colombia en paz**

# Foro Nacional por Colombia

Inicio

Ejes Programáticos

Proyectos

Publicaciones

Observatorio IE

Doc. Permanencia ESAL

Contactenos

**Política de Tratamiento de Datos Personales**

Inscripción evento alcaldes      NoBoteElVoto

1/9

Foro Nacional por Co...  
Foro Nacional por Colombia  
about 2 weeks ago  
El Secretario de Gobierno y Postconflicto de Villavicencio - Alex Zárate se compromete con la sociedad civil a través del recibimiento de los lineamientos para la creación del protocolo del derecho a la protesta pacífica, este documento fue creado y respaldado por Orgs sociales de DDHH, de víctimas, defensor@s de recursos ambientales, agrupaciones sindicalistas, academia, etc., Se espera pronto estudio y acuerdos entre la sociedad civil y la institucionalidad para la implementación... Ver mas

**FORO EN ACCIÓN**

El objetivo de este trabajo es realizar un análisis de la capacidad financiera del sector público encargado de la regulación y control de la calidad del medio ambiente y de la prevención del agotamiento de los recursos naturales renovables en Colombia. En términos específicos, se hace un análisis de la evolución histórica del peso del presupuesto del Sina tanto en el presupuesto general de la Nación (PGN) como en el producto interno bruto del país (PIB); se revisan las distintas fuentes de financiación y de asignación de recursos presupuestales al interior de las distintas entidades del Sina, tanto del PGN como de las rentas propias de cada entidad; y, finalmente, revisando distintas iniciativas sobre el fortalecimiento institucional, se formulan recomendaciones para mejorar la asignación de recursos públicos orientados al control ambiental y al desarrollo sostenible.

Ler documento

# No olvide visitar

**Visión panorámica de las fuentes de financiación del Sistema Nacional Ambiental (SINA)**

**La verdad es esencial para construir una paz estable y duradera**

Las organizaciones de la sociedad civil y las personas abajo firmantes dirigimos este comunicado a la opinión pública, al Gobierno Nacional y a los miembros del Congreso, para expresar nuestra confianza y respaldo a la histórica labor que desarrolla la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición y a sus integrantes, incluido su presidente Francisco de Roux.

Ler pronunciamiento

**www.foronacional.org**

## GIREPO vigilará el proceso de meritocracia para selección de magistrados del CNE

Bogotá D.C., 23 de agosto de 2018. El Grupo de Interés en la Reforma Política -GIREPO-, que está conformado por organizaciones de la sociedad civil, analistas y expertos en temas políticos y electorales, anunció que hará seguimiento al proceso de elección de los 9 magistrados del Consejo Nacional Electoral que se llevará a cabo en los próximos días.

Ler Comunicado

## Comunicado La Propuesta de Unificación de Períodos Electorales

Bogotá, octubre 16 de 2018. La unificación de períodos electorales, propuesta por los sectores más tradicionales del Congreso de la República y apoyada por los gremios de alcaldes y gobernadores, atenta contra el principio de autonomía territorial consagrado en la Constitución y constituye una herramienta más de la dirigencia política tradicional para recuperar el control electoral del voto ciudadano en los municipios y departamentos del país.

*¡Bienvenidos  
al Pasado!*

---

# **LA REFORMA A LA JUSTICIA ES POSIBLE SI HAY VOLUNTAD POLÍTICA**

**MARÍA TERESA GARCÉS LLOREDA**  
**CONSTITUYENTE 1991**

---

**L**os últimos intentos de reforma a la justicia han fallado por falta de claridad para plantearle al país qué es lo que no funciona bien y determinar así cuáles aspectos requieren un cambio constitucional y cuáles deben ser objeto de reglamentación legislativa, o de determinaciones al interior de la Rama Judicial.

Sería deseable que se buscara un consenso sobre lo fundamental, para evitar lo ocurrido en la legislatura pasada, cuando fueron presentados tres proyectos independientes: el de Cambio Radical, el del Centro Democrático y el del Ministerio de Justicia, o sea que se abrió la Caja de Pandora para que se discutieran muchos temas sin distinguir lo urgente, ni lo conveniente, lo cual hizo imposible llegar a acuerdo alguno.

Apelando a un criterio pragmático, y a partir del largo camino recorrido por proyectos de reformas anteriores no exitosas, así como con apoyo en las directrices de la Corte Constitucional, intentaré a continuación hacer un ejercicio de concreción, para lo cual primero analizaré los problemas existentes, sobre los cuales hay consenso generalizado, en la segunda parte me referiré a otros aspectos sobre los cuales no hay consenso y en la parte tres delinearé los aspectos relevantes de las reformas constitucionales urgentes.

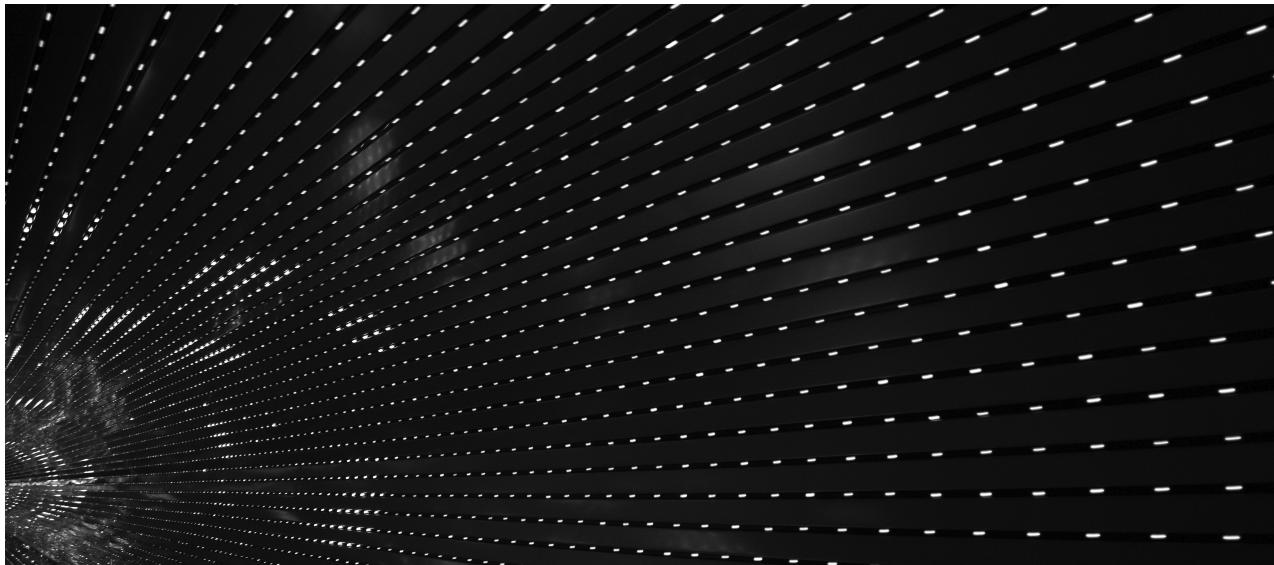
## **Los problemas**

Los aspectos en los que hay consenso sobre los factores de crisis más relevantes son analizados a continuación.

### **Algunos Jueces Corruptos**

Al igual que en las otras Ramas del Poder Público la corrupción ha llegado a la Rama Judicial, lo que era inconcebible en un pasado no tan lejano. El país está hastiado de ver que personas con calidad de Magistrados se encontraron en hechos que claramente repugnan con su alta investidura, ya que quienes imparten justicia deben ser modelos de rectitud, probidad e idoneidad. Esto demuestra la decadencia de nuestra institucionalidad, ya que han llegado a esos altos cargos personas que no tenían dichas calidades.

Son dicientes algunos casos que han causado gran escándalo en la opinión pública y han hecho daño grave a la percepción de los colombianos sobre la justicia: Por ejemplo, el llamado *carrusel de pensiones* en el Consejo Superior de la Judicatura. En 2011, algunos magistrados nombraron a allegados suyos para que, en períodos cortos, se hicieran acreedores a pensiones que podían triplicar el salario que devengaban antes de llegar a la Judicatura, en contravía de la normativa sobre pensiones, basada en cálculos actuariales, que busca la concordancia entre el monto de la pensión y las cotizaciones efectuadas. En manos de la históricamente cuestionada Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes estaba la misión de investigar a los magistrados de la Judicatura que habrían promovido este ‘chanchullo’. Sin embargo, la investigación sobre el carrusel de las pensiones quedó reducida a cenizas, cuando el representante a la Cámara Constantino Rodríguez Calvo resolvió



que la Comisión de Acusación se inhibía “de iniciar investigación penal en contra de los doctores (...) Angelino Lizcano Rivera, Henry Villarraga y Julia Emma Garzón”. Con esa decisión, fundamentada en que “esta conducta no era delito” se quedó sin establecer quiénes en la Judicatura habían apoyado el ‘esquema’ de dar trabajos cortos para aumentar los montos de la pensión.

También la Contralora Sandra Morelli hizo una imputación de responsabilidad fiscal en contra de 13 magistrados y exmagistrados titulares y auxiliares de la Sala Disciplinaria de la Judicatura, entre los que se encontraban aquellos a los que la Comisión de Acusación eximió, y tasó el detrimento inicialmente en \$3.421 millones<sup>1</sup>. Tres años después el órgano de control decidió que no era de su competencia llevar a cabo la investigación y remitió el expediente a la Cámara de Representantes, órgano competente, y ordenó la devolución de los bienes embargados a los investigados<sup>2</sup>.

Enhorabuena la Reforma del 2015 suprimió la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, a donde habían llegado, por determinaciones irresponsables de mayorías del Congreso, personas que no tenían las calidades para ser Magistrados.

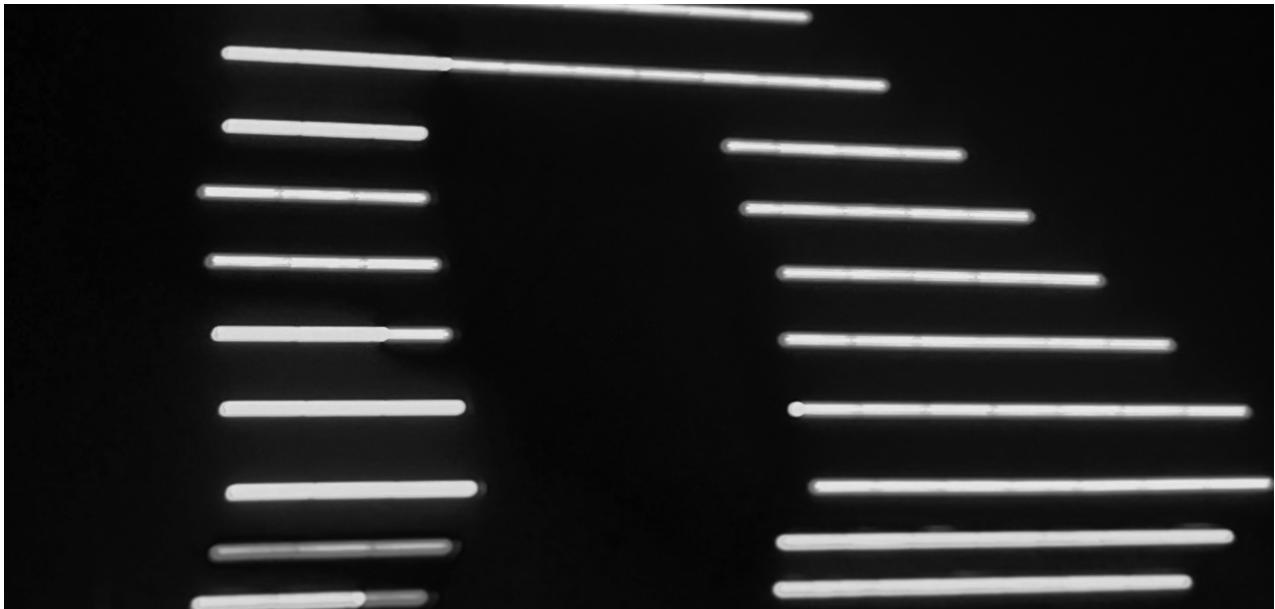
El caso del llamado “*cartel de la toga*” es indignante. Según señaló la Fiscalía, magistrados de la Corte Suprema de Justicia (Francisco Javier Ricaurte Gómez y José Leonidas Bustos Martínez) promovieron y dirigieron una organización criminal a la que integraron, entre otros, al ex fiscal anticorrupción Luis Gustavo Moreno Rivera, extraditado a Estados Unidos, al abogado Leonardo Pinilla y al exmagistrado Gustavo Malo Fernández. Esta organización estaba dedicada a “cometer delitos indeterminados que afectaron la seguridad pública y la administración pública, siempre relacionados con actuaciones que se adelantaban en la jurisdicción penal” y “manejar los procesos” a cambio de jugosas sumas de dinero. Los clientes eran políticos – congresistas y gobernadores – que tuvieran indagaciones, investigaciones o procesos en su contra<sup>3</sup>.

Ante los hechos descritos sucedidos en las altas cortes, ya no provocan mayor impacto la compra de testigos, ni hechos como el de la Juez 16 civil municipal de Bogotá, Ligia Hernández, quien admitió haber recibido 100

<sup>1</sup> La Contraloría halló por ejemplo que los magistrados Julia Emma Garzón y Henry Villarraga designaron a tres magistrados auxiliares, que no ganaban más de \$4 millones, y se jubilaron con unos \$13 millones.

<sup>2</sup> Noticias RCN, 4 de noviembre de 2015.

<sup>3</sup> El Tiempo.com, 7 de junio de 2018.



millones de pesos del señor Carlos Mattos para favorecer a su grupo empresarial<sup>4</sup>. ¡Con ese ejemplo de sus superiores!!!

### **La politización de las Altas Cortes por las funciones electorales que les atribuyó la Constitución**

Aunque no es claramente atribuible a las funciones que otorgó la Constitución a las Altas Cortes para el nombramiento de algunos funcionarios como Procurador, Registrador, Fiscal, y Contralor General, pues las mismas habrían podido ejercerse sin incurrir en favoritismos ni politiquería, es generalizado el criterio de que deben suprimirse esas funciones electorales, porque han contribuido a la politización de la Rama Judicial.

Es escandalosa la generalización de la práctica que llegó a la Rama por contagio, de cobrarle favores al nombrado. Es así como la Procuraduría fue escenario de nombramientos de cónyuges, parientes y amigos de magistrados que intervinieron en la elección de Procurador.

Aunque tengo la profunda convicción de que con reformas jurídicas a las instituciones no se acaba la corrupción, porque lo que hay que evitar es que lleguen a las corporaciones judiciales personas corruptas o ineptas, en todo caso debe reformarse la capacidad de elegir mandatarios por parte de las altas cortes, para evitarles tentaciones clientelistas.

### **La ausencia de una administración técnica y eficiente de la Rama Judicial**

El diseño constitucional de la administración y el gobierno de la Rama tiene algunas dificultades, las cuales deben solucionarse. Faltó tiempo en la Asamblea Nacional Constituyente para analizar más a fondo un tema que, por novedoso y demasiado técnico, requería una mayor discusión.

La integración de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, constituida solo por abogados, es inadecuada, porque sus funciones son en parte administrativas, por lo cual existe una falta de correspondencia entre los conocimientos, las habilidades y las destrezas que se exigen a los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura actualmente y las aptitudes y competencias de orden administrativo y financiero y el conocimiento

<sup>4</sup> El Tiempo, 10 de febrero de 2019, unidad investigativa, 1.16.

---

de la función judicial y de sus falencias, que se requieren para el ejercicio de la administración de la Rama Judicial<sup>5</sup>. Esto ha provocado, entre otras cosas, la falta de experticia y la ineeficacia en la administración del Poder Judicial.

Cuando la Corte Constitucional declaró inconstitucional la reforma del Consejo Superior de la Judicatura por el Acto Legislativo 2 de 2015 sobre equilibrio de poderes en cuanto al gobierno y administración de la Rama, le llovieron rayos y centellas y de manera simplista muchos medios de comunicación y analistas declararon culpables a las mismas Cortes de impedir la reforma de la Rama. En este momento es preciso reconocer que con justa razón la Corte hizo tal declaratoria e impidió que entrara a funcionar el esperpento creado en ese momento por el Congreso.

En este pronunciamiento la Corte concluyó que aunque el Congreso tenía amplias potestades para variar el modelo de gestión del Poder Judicial, e incluso para suprimir los órganos creados en la Constitución de 1991 para gobernar y administrar esta Rama del poder público, el nuevo esquema introducido en el Acto Legislativo desbordó el poder de reforma constitucional con el que cuenta el Congreso, porque suprimió el principio de autogobierno judicial, como manifestación del principio de separación de poderes y del principio de independencia judicial<sup>6</sup>. En particular señaló el alcance de estos principios, que deben tenerse en cuenta para evitar en las próximas reformas la sustitución de la Constitución de 1991:

6.2.1.4. En definitiva, el principio de separación de poderes constituye un elemento esencial del ordenamiento superior en tanto instrumento de limitación de poder y garantía de los derechos y libertades y de la realización de los fines estatales. Y tal como fue concebido por el constituyente, exige: (i) la identificación de las funciones del Estado; (ii) la atribución de dichas funciones a órganos estatales diferenciados, en principio, de manera exclusiva y excluyente; (iii) la garantía de que cada órgano goce de independencia, en el sentido de que debe estar exento de injerencias externas en el desarrollo de su función; (iv) la garantía de que cada órgano goce de autonomía, en el sentido de que debe poder desenvolverse y desplegar su actividad por sí mismo, y autogobernarse.

(...) Así pues, la independencia judicial, entendida como la posibilidad del juez de aplicar el derecho libre de interferencias tanto internas como externas, y como presupuesto y condición del principio de separación de poderes y del derecho al debido proceso y de la materialización de los derechos fundamentales, constituye un principio esencial del ordenamiento superior.

En el derecho comparado tales garantías tienen que ver, entre otros aspectos, con la inamovilidad de los jueces; el sistema de selección de jueces y magistrados; la carrera judicial; las garantías económicas, tanto en salarios y prestaciones, como en adecuada dotación, o la existencia de un control disciplinario interno.

“6.2.2.6. En los anteriores términos, en razón de los vínculos entre la independencia judicial, la autonomía de la Rama Judicial como estructura orgánica del poder público y la separación de poderes, el autogobierno judicial es un principio esencial del sistema jurídico, que comporta un límite competencial al poder reformatorio de la Carta Política”.

---

5 Así lo expresé en el informe de minoría y proposición sustitutiva presentada en la Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional No. 88, lunes 3 de junio de 1991, la cual no fue acogida.

6 Sentencia C-285 de 2016. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

---

La Corte resume así los motivos de inconstitucionalidad de la reforma aprobada por el Congreso en cuanto al gobierno y administración de la Rama Judicial, elementos que deben tenerse en cuenta para posteriores proyectos de reforma:

“10.7. Finalmente, se evaluó el contenido normativo anterior a la luz del principio de autogobierno, concluyendo que, aunque el constituyente secundario tenía plena facultad para modificar el modelo y el arreglo institucional que materializa el gobierno y administración de la Rama Judicial, incluso suprimiendo el Consejo Superior de la Judicatura, debía hacerlo respetando el autogobierno judicial, y que, en este caso, el nuevo diseño institucional suprimía este principio.

“La eliminación de este principio se explica porque aun cuando en la reforma constitucional se creó un modelo que formalmente atribuye las funciones de gobierno y administración de la Rama Judicial a dos instancias que se integran a la misma, al mismo tiempo el sistema institucional fue configurado de tal modo que los referidos órganos carecen de la capacidad para dirigir y conducir el poder judicial, y cumplir con su objetivo misional.

“Así, en primer lugar, el nuevo esquema de gobierno se estructuró a partir de principios opuestos a la prohibición de concentración de funciones y al equilibrio de poderes, en tres sentidos: (i) generando una concentración indebida de poderes y funciones en los presidentes del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, que tienen bajo el actual esquema amplia gama de atribuciones de orden jurisdiccional, legislativo, electoral, y de gobierno judicial, y quienes por tanto, tienen un poder determinante en la configuración y en el funcionamiento, no solo de la Rama Judicial, sino del Estado en general; (ii) provocando un desequilibrio de poderes al interior del Consejo de Gobierno Judicial, en la medida en que mientras los presidentes de las altas cortes, el representante de los jueces y magistrados de tribunal y el representante de los empleados judiciales cumplen sus funciones de manera ocasional y tienen facultades reducidas en la gobernanza judicial, el Gerente y los tres expertos mantienen el control del organismo; (iii) finalmente, provocando un desequilibrio entre el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, ya que aun cuando formalmente este último se encuentra subordinado al primero, la forma en que se fue configurado el sistema invirtió la relación, ya que el Gerente tiene un periodo fijo de 4 años independientemente de su gestión, participa directamente en el Consejo de Gobierno como miembro del organismo, y debe proveer a este último el apoyo logístico y administrativo del que este carece. Configurado el sistema a partir de una directriz contraria al equilibrio de poderes, tanto los órganos de gobierno y administración como los miembros que la integran carecen de las condiciones para ejercer con solvencia la dirección del poder judicial y de la administración de justicia, y se genera una institucionalidad desestructurada y fragmentada, y por esto mismo, incapaz de realizar y materializar su objetivo misional.

“En segundo lugar, el nuevo esquema de gobierno y administración se edifica sobre principios opuestos a los de neutralidad e imparcialidad en la gestión de la Rama Judicial, en la medida en que el órgano de gobierno se encuentra integrado por los mismos destinatarios de dicha actividad, y porque se introducen dinámicas gremialistas en las que los presidentes de las altas cortes y los representantes de los jueces y magistrados de tribunal y de los empleados judiciales, actúan y deciden en función de los intereses y necesidades del sector al que pertenecen y representan. Lo propio puede afirmarse de la Gerencia de la Rama Judicial, ya que el Gerente hace parte del Consejo de Gobierno Judicial, y por ende, participa en el órgano que fija las directrices que él mismo debe ejecutar, y que controla su gestión.

---

“En tercer lugar, el Acto Legislativo 02 de 2015 sustrajo a los órganos de gobierno y administración de la Rama Judicial de las herramientas para poder conducir el poder judicial: (i) primero, aunque la administración de justicia funciona de manera permanente, el Consejo de Gobierno funciona de manera intermitente y ocasional; (ii) segundo, este mismo órgano carece de todo soporte operativo, logístico y administrativo, ya que todas las dependencias de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura entraron a formar parte de la Gerencia; (iii) tercero, el perfil de los miembros que integran el Consejo de Gobierno es inconsistente con las funciones que les fueron asignadas, tal como ocurre con los jueces y magistrados del Consejo a los que se les atribuyeron competencias que requieren conocimientos, habilidades y destrezas de orden técnico, o con los expertos de dedicación exclusiva del Consejo, que participan en labores propias de operadores de justicia; (iv) aunque la administración de justicia tiene presencia en todo el país, el Consejo de Gobierno no tiene presencia en las distintas entidades territoriales, pues los consejos seccionales se integraron a la Gerencia de la Rama Judicial. De este modo, se creó una institucionalidad incapaz de gestionar el sistema de justicia.

“Finalmente, en un contexto de debilidad y de fragmentación como el descrito, el Acto Legislativo 02 de 2015 institucionaliza un sistema de interferencias en el gobierno y administración del poder judicial, tanto por parte de actores externos a la Rama Judicial, como instancias gubernamentales, el Fiscal General de la Nación y representantes de abogados y de la academia, como por parte de quienes integran la función jurisdiccional misma. En un escenario como este, este tipo de mediaciones e intervenciones tienen como efecto que el control sobre la dirección de la Rama Judicial y del sistema de justicia se traslade a estas instancias externas, y que, por tanto, se anule el autogobierno judicial.

Concluyó entonces la Corte que el Congreso desbordó el poder de reforma constitucional con el que cuenta porque suprimió el principio de autogobierno judicial.

### **La congestión representa un obstáculo a la garantía del derecho de acceso a la justicia**

Es indiscutible que uno de los inconvenientes para que los colombianos crean en la eficacia de los procesos judiciales es la congestión judicial. Este problema se despeja con buenos jueces, procedimientos expeditos -los códigos procesales, bajo el argumento de que deben garantizar el debido proceso, siguen siendo un obstáculo para la solución judicial de las controversias, por las posibilidades infinitas que brindan a quienes desean obstruir un proceso. El resultado: procesos que pueden durar diez, quince y veinte años.

Las fórmulas de descongestión que ha aplicado el Consejo Superior de la Judicatura han sido lamentables (lo digo desde la mirada de abogada litigante), pues lo único que hacen es pasar los procesos de un juzgado a otro, lo que redunda en que durante muchos meses no se realicen actuaciones dentro de los mismos, o se realicen muy pocas. Como resultado, un juez admite la demanda, otros jueces practican algunas pruebas, otros practican otras y el último profiere el fallo, sin haber participado en las demás etapas, contradiciendo el principio de inmediación por parte del juez.

La forma cómo funciona la justicia en Colombia no se compadece con las necesidades de la vida moderna, en que las decisiones entre particulares, los acuerdos comerciales, se toman de manera rápida, una gran parte de ellos por medios electrónicos. El procesalismo que caracteriza los trámites judiciales permite entrablar los procesos y alienta la corrupción. Si en algo no ha tenido desarrollos efectivos la Constitución de 1991 es en lo relacionado con la prevalencia del derecho sustancial<sup>7</sup>, principio que no parece haberse entendido en su verdadera dimensión, ni por los legisladores ni por los jueces.

---

<sup>7</sup> Artículo 228 de la Constitución Política.

---

La comunicación vía internet se encuentra en un nivel muy primario pues a duras penas permite conocer si ha habido actuaciones en el proceso, pero no su contenido, y todavía es necesario desplazarse hasta el juzgado para conocer los diferentes pronunciamientos judiciales y las actuaciones de los otros actores en el proceso, con todos los problemas de congestión urbana y de tiempo que ello implica. Tampoco es viable utilizar los medios electrónicos para interactuar entre el juez y los interesados. En síntesis, conflictos que podrían solucionarse en unas horas, o cuando más en unos cuantos días, se eternizan en los anaqueles judiciales.

Vale la pena mencionar que la justicia arbitral, que en otros países es verdaderamente expedita, tampoco escapa al ritualismo excesivo por las remisiones a los códigos procesales de la justicia ordinaria, en contra de su propia naturaleza.

### **El fracaso de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes**

Los hechos de corrupción que se han presentado en los últimos tiempos han evidenciado la inutilidad de la Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes<sup>8</sup>, por lo cual es indispensable reformar el sistema para investigar y juzgar a los altos magistrados de las Cortes y al Fiscal General tanto en materia disciplinaria como en materia penal. Sólo así podrá recuperarse la credibilidad perdida en que la llegada a los altos cargos judiciales no sea una patente de corso para actividades delictivas que quedarán en la impunidad.

### **Otros temas planteados en algunos proyectos, sobre los que no hay consenso**

#### **La Inseguridad Jurídica**

El derecho a la igualdad implica que los jueces fallen igual casos iguales. La pregunta es si esta igualdad se lograría con la obligación de tomar decisiones con base en los precedentes judiciales, o sea en fallos de unificación del Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, como se estableció en el proyecto de reforma presentado por el Gobierno Nacional, recientemente archivado.

Comparto el criterio de DeJusticia de que “aunque la coherencia de las decisiones judiciales es importante para que haya seguridad jurídica, una “formalización” excesiva del precedente judicial limita la capacidad de que los jueces puedan ajustar sus decisiones a las circunstancias de los casos, por lo que es posible que el derecho pierda dinamismo y se falle de manera rutinaria”<sup>9</sup>. El proyecto del Gobierno deja a la ley los criterios de selección de los procesos para la unificación de la jurisprudencia, lo cual puede ser riesgoso, y no parece ser un tema ni urgente ni conveniente. En buena parte esta unificación se lograría con la difusión de las sentencias de unificación, sobre todo en las redes judiciales; y desde luego, con jueces probos que no estén dispuestos a cambiar la jurisprudencia por presiones de ninguna índole.

Es preciso reconocer que la inseguridad jurídica tiene su origen, en gran medida, en cambios de legislación continuos, que no obedecen a un avance institucional, sino al vaivén de intereses particulares o políticos coyunturales y que conllevan una gran inestabilidad en las reglas del juego en materia económica o en cualquiera de las actividades de

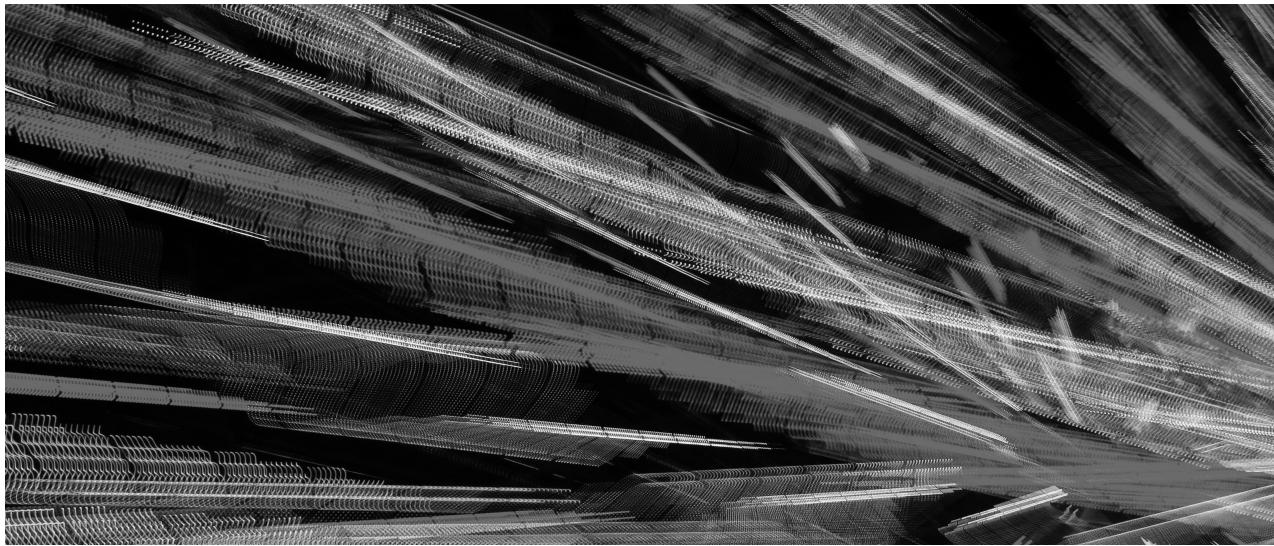
la vida social. En este sentido vale la pena tener en cuenta la invitación a reformar la forma como se reforma, que hace Eduardo Posada Carbó, teniendo en cuenta a la ciudadanía, para revalorar la democracia<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Llamada coloquialmente Comisión de Absoluciones.

<sup>9</sup> Noviembre 6 de 2018.

<sup>10</sup> El Tiempo febrero 2019, página 15.



### **Los Abusos de la Acción de Tutela**

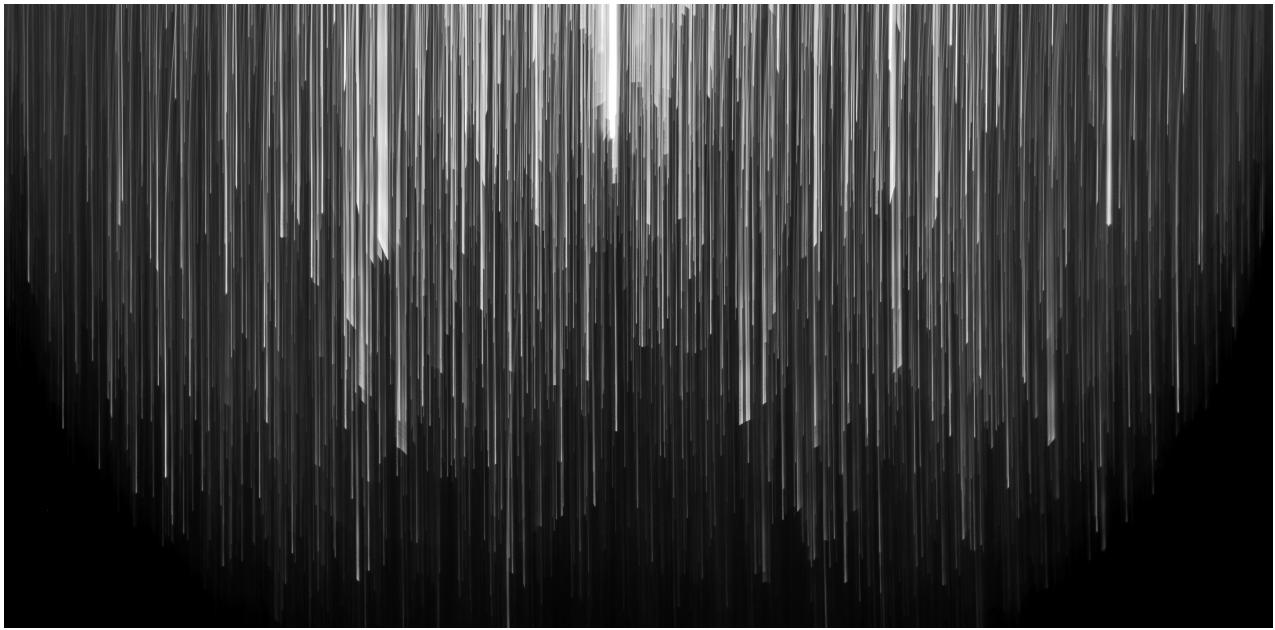
Si bien es cierto que ha habido abusos de la acción de tutela como las *tutelatones* para resolver todo tipo de conflictos, incluso como manifestación de apoyo político, es claro que hechos coyunturales como estos no se resuelven con normas jurídicas; se trata más bien de que los jueces sean más estrictos y no se dejen presionar por este tipo de manifestaciones, y que, cuando sea del caso, apliquen sanciones drásticas a quienes incurran en conductas que atenten contra la eficiencia y la efectividad de la administración de justicia.

Siendo la acción de tutela el mecanismo de defensa de los derechos que la población colombiana ha adoptado como una conquista importante de salvaguardar, es lógico que fracasen los intentos para limitarla, por ejemplo, exigiendo la legitimación para interponerla, pues son múltiples los casos de personas cuyos derechos son protegidos judicialmente gracias a la acción de otras personas, como es el caso de menores de edad, ancianos, enfermos, discapacitados, pensionados, o personas en cualquier situación de vulnerabilidad. Tampoco debe exigirse su presentación ante los jueces de la jurisdicción y especialidad porque ello impediría su acceso a muchas personas del sector rural adonde no existen jueces especializados, o que, estando en las ciudades, por falta de conocimiento sobre las especialidades, se les dificulta saber a qué entidad judicial pueden acudir. Justamente en la Constitución de 1991 se concibió la tutela como una acción de fácil acceso para cualquier tipo de persona, aun iletrada, y esta característica es de su esencia.

La tutela contra sentencias es un aspecto que ya ha sido objeto de limitación por la misma Corte Constitucional, a través de los lineamientos para su pertinencia, y lo ha convertido en un asunto excepcional del cual ya no es posible abusar. Con ello también se ha puesto límites al llamado “choque de trenes”. A pesar de haber sido objeto de amplios debates en los 27 años de vigencia de la Carta, es claro que se trata de un tema que ha madurado gracias a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y podemos decir que se han limado asperezas entre las mismas Cortes. Por estas razones, la acción de tutela debe preservarse de la manera como fue concebida por la Asamblea Nacional Constituyente y ha dado importantes resultados en el amparo de los derechos fundamentales por la confianza que suscita entre la gente.

### **Las reformas constitucionales urgentes**

Una vez establecidos los temas que no presentan duda alguna y donde pueden coincidir todos los llamados a legislar que busquen el mejoramiento institucional, no importa su tendencia ideológica, podemos establecer los temas que deben ser abordados por una reforma constitucional de carácter urgente.



### **Los requisitos para ser Magistrado de las Altas Cortes**

De acuerdo con el artículo 232 C.P. vigente, los requisitos exigidos para los magistrados de las Altas Cortes son: 1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio; 2. Ser abogado; 3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; 4. Haber desempeñado durante quince años cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido con buen crédito por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. La cátedra universitaria deberá haber sido ejercida en disciplinas jurídicas relacionadas con el área de la magistratura a ejercer.

Indudablemente el primer eslabón para el mejoramiento de la justicia está en la calidad de los magistrados que lleguen a las Altas Cortes, para lo cual es necesario ampliar los mencionados requisitos. Por ello considero acertada la exigencia, incluida en el proyecto del Gobierno archivado, de veinte años de experiencia, y ojalá se adoptara también un requisito de edad de al menos cincuenta años, pues la llegada a estos altos cargos debe ser el resultado de una amplia trayectoria humana y profesional. El proyecto del gobierno establecía, con buen criterio, que la experiencia debe ser afín al área de la magistratura a ejercer, pues se trata de áreas del derecho especializadas. Sería conveniente incluso exigir títulos académicos como mínimo de maestría en la materia de que se trate: penal, civil, laboral o derecho público.

También se han propuesto algunas prohibiciones para los magistrados como recomendar a personas para ser nombradas o contratadas por el gobierno nacional, la Fiscalía General o los órganos de control, prohibición que debería extenderse a la recomendación de personas para ser nombradas o contratadas por cualquier autoridad pública.

De igual manera se propone en el proyecto del gobierno prohibir a las entidades cuyos titulares sean designados o postulados por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, o por sus presidentes, nombrar o contratar a personas con parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o que estén ligadas por matrimonio o unión permanente con los Magistrados de la Corporación a cargo de la designación o postulación.

---

Otra norma propuesta por el gobierno, que apunta a evitar situaciones de privilegio de los magistrados, consiste en que éstos, una vez retirados del cargo, no podrán litigar directa o indirectamente ante la jurisdicción en que ejercieron la magistratura, ni aceptar cargos en la Rama Ejecutiva dentro de los cuatro años siguientes al ejercicio del cargo, lo cual parece ser una restricción que apunta a la probidad.

### **El procedimiento para nombrar a los Magistrados**

Si en algo falló la gestión del Consejo Superior de la Judicatura fue en los procesos de selección de los magistrados, dando pie a nombramientos por razones políticas u originadas en cualquier tipo de amiguismos, lo que permitió que llegaran a las Cortes algunas personas que no reunían las condiciones para desempeñar dichos cargos. Por ello debe revisarse de raíz esa forma de selección.

La selección de los integrantes de las Cortes -Corte Suprema, Consejo de Estado y Corte Constitucional- debe estar precedida de una convocatoria pública, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección, como lo ordena el artículo 126 de la Constitución Política. A estos principios se añade el más importante, la idoneidad ética, que refuerza todos los demás.

Estas consideraciones se hacen de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, con el artículo 4º de la Carta Democrática Interamericana, que establece que todo procedimiento en una sociedad democrática para la designación de jueces debe ser transparente y basarse en criterios objetivos, al igual que con el criterio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de que la apertura de los procedimientos de nombramiento al escrutinio de los sectores sociales puede reducir el grado de discrecionalidad en la selección y nombramiento, y la consideración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de que los parámetros de objetividad y razonabilidad deben asegurar que las personas escogidas sean las más idóneas.

Para garantizar la publicidad es aconsejable que haya un portal electrónico donde aparezca, en primer término, la convocatoria, luego los candidatos inscritos, con posterioridad los candidatos preseleccionados y sus hojas de vida, y, finalmente, la designación de los seleccionados, debidamente motivada en cada uno de los casos.

En busca de transparencia, el sistema de audiencias públicas para la presentación de los candidatos preseleccionados es el mecanismo más idóneo para su conocimiento directo por los nominadores y por las organizaciones ciudadanas interesadas en hacer veeduría al proceso. En esta audiencia, los candidatos darán cuenta de su trayectoria profesional, sus títulos académicos, sus aportes a las ciencias jurídicas y las expectativas en relación con su desempeño en el cargo, y responderán las preguntas que les formulen los nominadores.

La ciudadanía, con base en dicha publicidad, podrá hacer llegar de manera directa por correo electrónico a los nominadores, dentro del plazo que éstos fijen, sus comentarios, serios, respetuosos y bien sustentados, acerca de las hojas de vida de los candidatos y candidatas, así como sobre su conocimiento directo del desempeño de éstos en los diferentes escenarios donde han actuado profesionalmente, o, eventualmente, sobre posibles incompatibilidades o conflictos de interés.

Para comprobar la integridad o probidad de un candidato es indispensable, como ya se dijo, la publicidad de todo el proceso y dar la posibilidad a la sociedad civil de que se pronuncie antes del nombramiento, con la advertencia de que los cuestionamientos deben estar debidamente sustentados y que el simple desacuerdo con las posturas de un candidato no sustenta su falta de honorabilidad.

---

El proyecto del gobierno establece audiencias públicas de ratificación, una vez nombrados los magistrados –al igual que el Fiscal, el Registrador, el Auditor y el Procurador- con el peligro de que se conviertan en eventos mediáticos y que los planteamientos ciudadanos no sean analizados con tiempo y seriedad, por lo cual éstas deben tener lugar con anterioridad a los nombramientos; si la participación ciudadana da como resultado que el candidato no reúna las calidades requeridas, una vez que éste tenga la oportunidad de ser oído, es mejor evitar el nombramiento que anularlo una vez realizado. Una vez hecha la preselección de los candidatos, con base en la evaluación de los méritos, los nominadores escogerán a los funcionarios procurando que exista equidad de género.

Debe existir clara diferenciación entre los requisitos mínimos exigidos para los cargos y los criterios de mérito para la designación. En cuanto a los *requisitos mínimos* para la designación de magistrados, los candidatos deberán cumplir los señalados en la reforma del artículo 232. *La selección por méritos* exige que se establezcan en la convocatoria unos criterios previos de evaluación, tales como: experiencia, títulos académicos, escritos como artículos, sentencias, alegatos, libros; conocimientos y aportes en la rama del derecho de que se trate. La hoja de vida del candidato debe garantizar su capacidad de interpretación jurídica y de aplicación de la ley en situaciones de alta complejidad, como lo tendrán que hacer los integrantes de las Altas Cortes.

*La idoneidad ética* es tal vez el más importante de los elementos de evaluación, pero también el más difícil de cualificar. Por ello se sugiere que al presentar su candidatura, el candidato sustente los motivos por los cuales considera que cumple con esta cualidad, ilustrando sobre sus actuaciones, sentencias, determinaciones, alegaciones, etc., sus posibles conflictos de interés, y además explice la forma como entiende su compromiso de actuar conforme a los principios de la ética, en el proceso de selección, y en el desempeño del cargo, en el evento en que resultare ser elegido. La idoneidad ética tiene que ver no sólo con la forma como el candidato se ha desempeñado en su carrera profesional, en un todo de acuerdo con la ley y la probidad, sino con el compromiso con los derechos humanos y el Estado social de derecho.

### **La Supresión de las facultades electorales de las Altas Cortes**

Es clara la conveniencia de suprimir las facultades nominadoras de las Altas Cortes con relación al Procurador, pues ha sido evidente el intercambio de favores y de nombramientos entre miembros de las corporaciones judiciales y otras entidades, así como de presiones partidistas y clientelistas, que esta posibilidad ha permitido. En la actualidad, las Altas Cortes participan en la elección de los siguientes altos funcionarios:

- *Magistrados del Consejo de Estado y de la Corte Suprema*: el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia eligen sus miembros de listas presentadas por el Consejo Superior de la Judicatura<sup>11</sup>.
- *Magistrados de la Corte Constitucional*: la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (así como el Presidente de la República) presentan ternas para su elección por el Senado de la República<sup>12</sup>.
- *Procurador*: la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (así como el Presidente de la República), presentan ternas para su elección por el Senado de la República<sup>13</sup>.
- *Registrador Nacional del Estado Civil*: Es escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos<sup>14</sup>.
- *Fiscal General*: Es elegido por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República<sup>15</sup>.
- *Auditor General*: Es elegido por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

---

<sup>11</sup> Artículo 231 Constitución Política.

<sup>12</sup> Artículo 239 Constitución Política.

<sup>13</sup> Artículo 276 Constitución Política.

<sup>14</sup> Artículo 266 Constitución Política.

<sup>15</sup> Artículo 249 Constitución Política.

---

En el proyecto del gobierno, a las Altas Cortes se les suprime su función electoral en relación con el Registrador Nacional, el Auditor General y el Procurador General y se le mantienen en la elección de Fiscal General (a la Corte Suprema) y otros funcionarios de la Rama Judicial. Esta modificación a las facultades nominadoras de las Cortes y su traslado al Congreso de la República no puede implicar que puedan ser objeto de presiones indebidas de índole política; por el contrario deben estar sujetas a los mismos procedimientos de convocatoria pública y valoración de méritos, descritos con relación a la elección de los Magistrados.

No se puede dejar pasar por alto la inconveniente propuesta contenida en el proyecto del Gobierno relacionada con la elección de Fiscal, consistente en que si la Corte Suprema de Justicia no lo elige dentro del mes siguiente al envío de la terna, el Presidente de la República lo designará, porque esto convertiría al Fiscal en un funcionario subordinado al Presidente, cuando su autonomía es de la esencia del diseño constitucional de 1991, para lo cual se estableció su ubicación en la Rama Judicial.

### **Un gobierno de la Rama técnico y autónomo**

El cambio del modelo de gobierno y administración de la justicia es el núcleo central de la reforma y se espera que constituya un verdadero avance para su gestión.

En la propuesta archivada del gobierno, la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial estaba conformada por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Fiscal General de la Nación y un representante de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial. Sería conveniente la presencia de un representante de los tribunales y otro de los jueces, pues con ello se lograría un panorama general de todos los niveles. En cuanto a las funciones, éstas deben restringirse de acuerdo con los lineamientos de la Sentencia de la Corte Constitucional, que señaló muy claramente que los funcionarios judiciales, dada su labor de juzgamiento, no tienen el tiempo ni el equipo necesario para desempeñar determinadas funciones administrativas y financieras, por lo cual propongo en este escrito que se restrinjan a llevar la vocería institucional de la Rama Judicial ante la ciudadanía y las demás Ramas del Poder Público a través de su Presidente; a proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales; a aprobar políticas públicas generales de la Rama Judicial y a recibir, evaluar y hacer sugerencias sobre los informes anuales del Consejo Directivo relacionados con el desarrollo de sus funciones.

Para evitar el riesgo del corporativismo judicial, o sea que se tomen decisiones motivadas por el interés de los funcionarios de la Rama, sin tener suficientemente en cuenta el buen servicio a la ciudadanía, sería importante la creación de un órgano asesor donde participen las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la actividad judicial, tales como los colegios de abogados, academias de jurisprudencia y facultades de derecho con más de treinta años de trayectoria, como un escenario para intercambiar ideas y hacer sugerencias a la Comisión Interinstitucional, acerca de políticas públicas tendientes al mejoramiento de la administración de justicia en lo referente a probidad, eficiencia y garantía de acceso a la justicia.

En cuanto a la integración del Consejo Directivo, teniendo en cuenta que sus funciones se relacionan con la gestión administrativa, financiera, estratégica, de atención al ciudadano, de transparencia y de sistemas de información de la Rama Judicial, se propone que se elijan cinco Directores así: uno por la Corte Constitucional, que puede ser administrador de empresas, economista o ingeniero industrial con amplio conocimiento y experiencia en procesos de gestión administrativa; dos por la Corte Suprema de Justicia de los cuales un abogado con amplio conocimiento de la Rama Judicial y otro que puede ser administrador de empresas, economista o ingeniero industrial con amplio conocimiento y experiencia en procesos de gestión administrativa; dos más elegidos por el Consejo de Estado, con las mismas calidades señaladas para los dos elegidos por la Corte Suprema de Justicia.

---

Este Consejo tendría a su cargo las siguientes funciones: aprobar el plan sectorial de desarrollo de la Rama Judicial, el cual hará parte del Plan Nacional de Desarrollo; aprobar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial para ser remitido al Gobierno; aprobar el plan de formación y gestión del conocimiento de la Rama Judicial, elaborado por la Escuela Judicial; aprobar el mapa judicial; aprobar las políticas específicas de la Rama Judicial, con fundamento en las políticas generales determinadas por el Consejo Interinstitucional; definir las políticas de gestión estratégica, financiera, administrativa, de atención al ciudadano, de transparencia y de sistemas de información de la Rama Judicial; aprobar el presupuesto general de la Rama Judicial, con la inclusión del presupuesto de la Comisión de Carrera Judicial, de la Comisión de Disciplina Judicial y de la Escuela Judicial; dictar las regulaciones necesarias para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, las relacionadas con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y entidades de la Rama y trámites administrativos que se adelanten en los despachos judiciales; nombrar al Gerente de la Rama Judicial; nombrar al Defensor del usuario de la Rama Judicial y las demás que determine la ley.

El Gerente de la Rama, como lo propone el Gobierno, sería designado por el Consejo Directivo por un período de dos años, con posibilidad de reelección por dos períodos más; deberá tener título de maestría y un mínimo de experiencia profesional por lo menos de veinte años, con experiencia administrativa en cargos de Dirección en el sector público, no inferior a diez años.

Sus funciones serían las de cumplir las decisiones del Consejo Directivo; elaborar el plan sectorial de desarrollo de la Rama Judicial, para aprobación del Consejo Directivo; elaborar el anteproyecto de presupuesto general de la Rama Judicial para aprobación del Consejo Directivo; ejecutar el presupuesto general de la Rama Judicial y gestionar los recursos; elaborar el proyecto de mapa judicial para aprobación del Consejo Directivo; representar legalmente a la Rama Judicial; ordenar el gasto y nombrar y remover a los empleados de la gerencia y las demás que le señalen la ley y el Consejo Directivo.

En relación con la Comisión de Carrera Judicial parece acertado el proyecto del Gobierno al prever su integración por comisionados elegidos por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, pero considero insuficiente el número de tres, ya que se trata de prestar ese servicio en todo el país, razón por la cual debe por lo menos doblarse ese número.

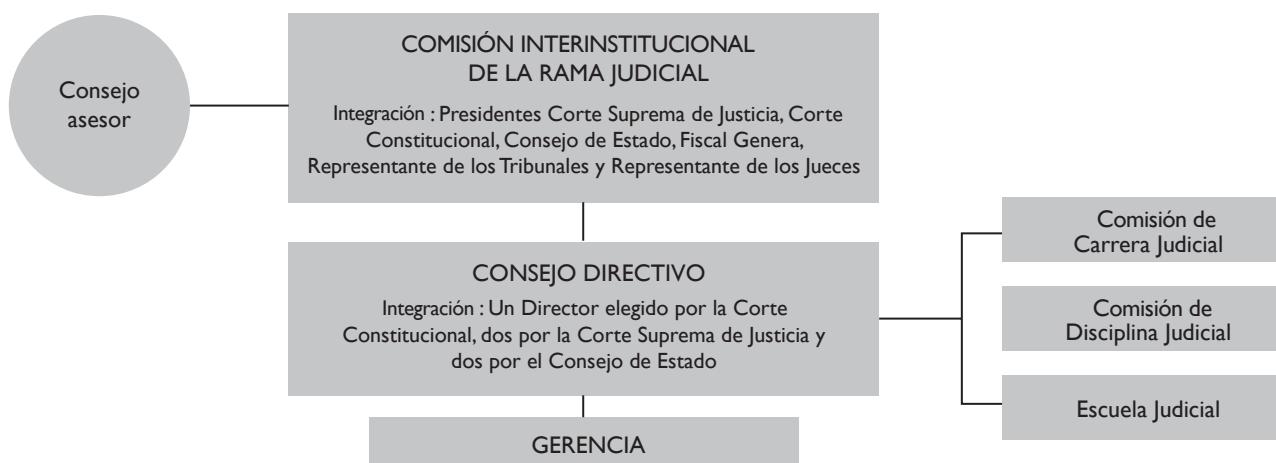
En cuanto a las calidades establecidas por dicho proyecto, comparto la exigencia de veinticinco años de experiencia, de los cuales diez deberán corresponder al ejercicio en propiedad de la carrera judicial. Igualmente la inhabilidad prevista para ser comisionado, consistente en haber ejercido el cargo de Magistrado de las Altas Cortes dentro de los ocho años anteriores a la elección, es aconsejable y conveniente.

En lo que respecta a las funciones que le asigna a la Comisión de Carrera Judicial el proyecto del Gobierno, se encuentra la de nombrar al Director de la Escuela Judicial, porque le adscribe esta Escuela a la Comisión, cuando sería conveniente que no tuviera esta adscripción y se le reconociera rango constitucional. En efecto, es hora de que para ser Juez o para ascender del cargo de juez municipal a juez del circuito, o de juez del circuito al de magistrado de Tribunal, e inclusive para llegar a las Altas Cortes, se exija una preparación adicional, que sólo puede impartir un establecimiento académico y autónomo de alto nivel, como debería ser la escuela judicial.

En cuanto a la Comisión de Disciplina Judicial, es importante resaltar un avance del proyecto del Gobierno en relación con lo establecido por el Acto Legislativo 2 de 2015 que la creó, en reemplazo de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, al establecer que la elección de sus magistrados pasaría de ser de competencia del Congreso de la República a serlo de la Comisión de la Carrera Judicial.



Las sugerencias contenidas en este escrito se ilustran con el cuadro a continuación:



### **Procesos disciplinarios y penales de los Magistrados de las Altas Cortes**

El proyecto de reforma del actual Gobierno, archivado, busca atender las consideraciones de la Corte Constitucional en la sentencia sobre la Reforma de Equilibrio de Poderes<sup>16</sup> en la que declaró inexistente la eliminación del antequicio político, bajo el argumento de que eliminar esta etapa previa a cargo del Congreso sustituía el principio de separación de poderes, y atribuye al Senado la facultad de realizar el juicio político contra los altos funcionarios judiciales, término que es impreciso para referirse a éstos, ya que sus funciones carecen de dicho carácter.

Dijo la Corte en la sentencia C-373 de 2016:

**“Los principios de separación de poderes, autonomía e independencia judicial y la sustitución de la Constitución”**

<sup>16</sup> C-373 de 2016, Magistrados Ponentes: Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

---

150. De conformidad con lo anotado al establecer la premisa mayor, el principio de separación de poderes comporta, sin perjuicio de las relaciones de colaboración y control, que cada una de las ramas goce, como forma de garantía institucional, de un ámbito de libertad para el ejercicio de sus funciones, ámbito que no puede ser interferido o afectado indebidamente. En su debido lugar quedó expuesto que en relación con la Rama Judicial tal garantía se manifiesta en dos dimensiones, pues, en primer término, a la autonomía de la Rama Judicial se adscribe el principio de autogobierno, en virtud del cual es imprescindible la existencia de un órgano autónomo y separado que, situado dentro de la propia Rama Judicial, se encargue de gestionar su funcionamiento, mientras que, en segundo término, la independencia de la Rama Judicial implica el poder de los funcionarios judiciales para administrar justicia únicamente con sujeción al ordenamiento jurídico y a la libre apreciación de las pruebas, garantía esta que constituye un fin en sí mismo en tanto que, al margen del contenido de las decisiones judiciales, es una condición necesaria de imparcialidad.

151. En consecuencia, la independencia judicial proscribe cualquier tipo de injerencia de otro órgano del poder público en las decisiones jurisdiccionales, puesto que la única restricción que puede sujetar a las autoridades que administran justicia es el Derecho y la imparcial apreciación de los hechos. Esta garantía inexpugnable de la que es titular cada juez se refleja en el reconocimiento del principio de legalidad y en la cláusula de Estado de Derecho, al tenor de lo previsto en los artículos 1 y 6 de la Carta, en el deber de asegurar los derechos de todos los ciudadanos, contemplado en el artículo 6 superior, en el mandato de trato igual establecido en el artículo 13 constitucional, en el significado de la función de administrar justicia derivado del artículo 116 y, principalmente, en la prescripción expresa de la autonomía de la función judicial y de su sometimiento al imperio exclusivo de la ley, respectivamente contenidos en los artículos 228 y 230 de la Constitución.

152. Precisamente, la sujeción del juez únicamente al Derecho es la principal garantía de su autonomía en independencia que, como manifestación del régimen constitucional de separación de poderes, garantiza un ámbito irreductible, libre de toda intervención indebida de otras ramas del poder público, que se concreta en el sometimiento de las decisiones judiciales exclusivamente al ordenamiento jurídico.

153. En este contexto, en la Constitución la independencia de los Magistrados de las Altas Cortes y del Fiscal General de la Nación se materializa no solo mediante el reconocimiento de que sus decisiones solamente están sometidas al imperio de la ley, sino también por el reconocimiento de instrumentos específicos aplicables a tales funcionarios por desarrollar tareas de cierre del sistema jurídico. Conforme ha sido puesto de presente, tales instrumentos tienen su punto de partida en la existencia de un complejo mecanismo de configuración de los órganos constitucionales que integran la cúpula de la administración de justicia, con un conjunto de exigentes requisitos para quienes deban acceder a los cargos y la participación de las más altas instancias del Estado en el proceso de designación de los mismos.

154. Con ese presupuesto, la Constitución de 1991, en su versión original estableció un régimen constitucional para limitar, mediante reglas sustantivas y procedimentales, la remoción anticipada, la suspensión y la imposición de sanciones, a fin de asegurar, como se indicó, que la investigación, acusación y juzgamiento de los más altos funcionarios judiciales, no afectara negativamente el ejercicio imparcial de sus competencias, tomara en cuenta su posición en la cúpula de la Rama encargada de la administración de justicia y permitiera considerar los efectos de la remoción o suspensión desde la perspectiva de la estabilidad institucional. De conformidad con lo señalado en su momento, el régimen diseñado para cumplir tales propósitos integraba elementos sustantivos y procesales.

---

154.1. Los primeros referentes a las causas de remoción o suspensión específicamente establecidas en la Constitución y los segundos atinentes a la vigencia de un procedimiento especial, también de origen constitucional, de manera que el régimen como garantía de la independencia judicial quedaría eliminado si, por ejemplo, se permitiera que un órgano diferente al Constituyente establezca causales distintas a las previstas, dado que los funcionarios que integran los órganos judiciales de cierre quedarían, en realidad, sometidos a la voluntad de otros poderes, o si se llegara a afectar de manera decisiva el procedimiento tornándolo irreconocible o alterando sus propósitos constitucionalmente definidos.

154.2. La complejidad del procedimiento que en la versión original de la Constitución de 1991 impedía la suspensión o destitución del cargo, a menos que se produjera un desafuero por órganos de representación política que operan mediante procesos de deliberación y votación especiales, era una garantía de la independencia judicial, en la medida en que aseguraba que los funcionarios pudieran ejercer las labores propias de su cargo sin ser afectados por injerencias indebidas de las autoridades encargadas de ejercer las competencias de acusación y juzgamiento. Ese esquema permitía que un órgano representativo pudiera elegir de entre todas las denuncias que llegaran a existir contra los Magistrados de las Altas Cortes y el Fiscal General de la Nación cuáles revestían, en verdad, una seriedad especial que los hiciera inhábiles para el ejercicio del cargo.

La trascendencia del régimen procedural especial encuentra su explicación en la índole de las competencias asignadas a los órganos constitucionales de las ramas del poder público, pertenencia esta última estrechamente vinculada a la atribución de la competencia de acusación a un órgano popularmente elegido que hiciera valer, adicionalmente, un especial tipo de responsabilidad que los altos funcionarios tienen ante el pueblo, proveyendo además de legitimidad democrática a la suspensión, remoción o sanción que llegara a imponerse.

155. Basta simplemente remitirse al estudio que la Corte ha hecho para concluir que el Acto Legislativo No. 02 de 2015, al crear la Comisión de Aforados, sustituyó la independencia judicial, privándola de las garantías que la hacían viable, ya que para insertar esa Comisión en el ordenamiento superior desplazó a órganos de origen popular en el cumplimiento de las labores de investigación y acusación, hizo desaparecer las consideraciones de estabilidad institucional o relativas al bien común e instauró un procedimiento destinado a hacer valer únicamente el régimen sancionatorio correspondiente y a lograr la imposición periódica de sanciones, en abierta contradicción con un régimen excepcional que, en atención a la independencia judicial y a otras circunstancias tratadas en esta sentencia, procuraba operar solo en situaciones graves y extremas.

156. De acuerdo con lo precisado en otros apartes de esta providencia, la creación de la Comisión de Aforados equivale al establecimiento de una instancia ad hoc únicamente para la investigación y la acusación de los Magistrados de las Altas Cortes y del Fiscal General de la Nación, a quienes se pretende disciplinar en forma tal que en el cumplimiento de sus competencias se acrecientan los riesgos de interferencias indebidas susceptibles de canalización por conducto de los nuevos funcionarios encargados de la acusación, el juzgamiento y de la eventual remoción proveniente de un organismo no elegido directamente por el pueblo.

## **Conclusión**

157. Luego de una lectura integral de la demanda, de las intervenciones en el proceso y de la audiencia pública llevada a cabo, la Corte encontró que la modificación del sistema de investigación, acusación y juzgamiento de los Magistrados de las Altas Cortes y del Fiscal General de la Nación en

---

el Acto Legislativo No. 02 de 2015 sustituyó el eje definitorio “separación de poderes y autonomía e independencia de la rama judicial”. El desconocimiento de los límites competenciales del Congreso para reformar la Constitución se produjo dado que el régimen de suspensión, remoción y sanción de los Magistrados de las Altas Cortes y del Fiscal General de la Nación adoptado por el Congreso no es solo completamente novedoso, sino que resulta incompatible con los fines que perseguía el establecido en la Constitución de 1991, con el propósito de asegurar el equilibrio entre las ramas del poder público y la independencia de la Rama Judicial.”

Por esta razón y teniendo en cuenta que los Magistrados de las Altas Cortes sólo ejercen funciones de juzgamiento, no de carácter político, y que, según el texto de la reforma propuesta en este escrito, no van a participar en el nombramiento del Procurador, es viable en este escenario establecer que una dependencia de la Procuraduría, con altas calidades en los miembros que la constituyan, ejerza el control disciplinario sobre las actuaciones y conductas de aquellos, en el ejercicio de sus funciones, con recurso de apelación ante el Procurador. Y en el caso de que el Procurador encuentre que la falta da lugar a destitución, enviaría el asunto a la Cámara de Representantes para que acuse al magistrado o fiscal ante el Senado y éste resuelva sobre la destitución.

Con ello quedarían a cargo de la Cámara de Representantes y del Senado, en materia disciplinaria únicamente, las solicitudes de destitución que le presente la Procuraduría. Y, por otra parte, lo relacionado con hechos u omisiones que puedan tener el carácter de delitos, los cuales deben actuar de manera ágil con base en procedimientos simplificados y sujetos a términos estrictos. Si el Senado declara que hay lugar a seguimiento de causa, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia, que sería la encargada de investigarlo, juzgarlo e imponer las sanciones a que hubiere lugar.

Con las salvedades anteriores sobre el carácter del juicio cuando se trata de delitos, y con la propuesta de que las faltas disciplinarias sean sometidas a la Procuraduría, se solucionaría de una vez por todas este cuello de botella consistente en la ausencia de controles sobre la conducta de los Magistrados de las Altas Cortes y el Fiscal General, dentro del respeto por la separación de poderes y el equilibrio entre los mismos.

## **Reformas legales, reglamentarias e internas y mejoramiento de prácticas judiciales**

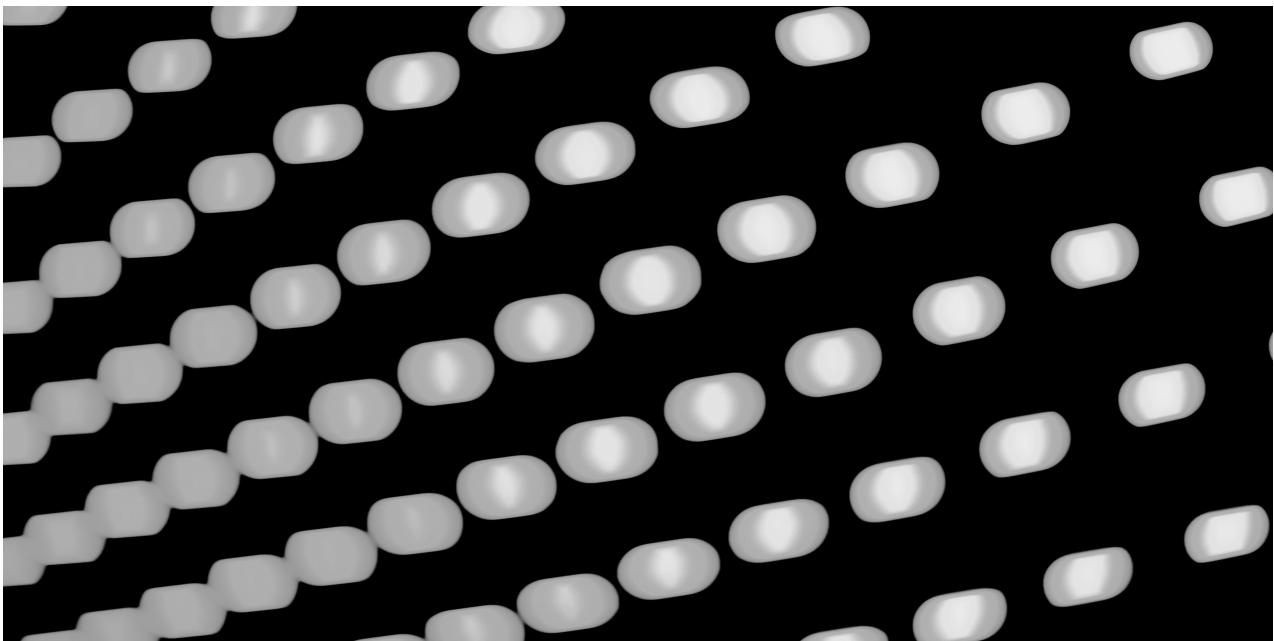
Además de los cambios constitucionales descritos, el mejoramiento de muchos aspectos se solucionaría con reformas legales, reglamentarias e internas, y, sobre todo, de prácticas muy arraigadas en la “cultura judicial.” Mencionaremos algunos ejemplos:

### **Para la descongestión judicial**

Los procedimientos dispendiosos que facilitan el estancamiento de los trámites son un factor de congestión de los despachos, por lo cual la legislación procesal debe simplificarse y hacerlos mucho más expeditos. La garantía del acceso a la justicia para todas las personas tiene que ver con la oportunidad de las decisiones, y eso debe buscarlo la ley.

Inexplicablemente instituciones que se introdujeron para evitar la congestión judicial han encarecido el acceso a la justicia y lo han hecho más dispendioso para el ciudadano; traemos a colación el ejemplo de las conciliaciones prejudiciales ante Notario que obligan al interesado a pagar un costo altísimo en gastos notariales, abogados, documentos, notificaciones, y que rara vez evitan la acción judicial.

A nivel de entidades del sector público, el trámite de una conciliación es muy dispendioso, además de peligroso para el funcionario que quiera evitar un pleito seguro con resultados muy negativos contra una entidad pública,



pues, a pesar de tener el filtro de la Procuraduría con exigencias rigurosas, si el Juez no la aprueba, los órganos de control pueden acusar al representante legal de haberlo hecho de manera irregular. Entonces, instituciones que se concibieron como una solución han sido desfiguradas de tal forma que resultan ineficaces.

Un factor que se aduce contribuye a la congestión es la insuficiencia de jueces o magistrados, por lo cual es necesario adoptar soluciones inteligentes como, por ejemplo, en materia de conflictos contencioso administrativos, trasladar los delegados del Ministerio Público ante los tribunales y ante el Consejo de Estado a estas corporaciones, pues salvo casos de especial importancia para los intereses nacionales, los procesos judiciales en esta materia no requieren la actuación del Ministerio Público, además de que ésta es un factor de demora del proceso; por el contrario, estos mismos funcionarios podrían tener el carácter de magistrados o de magistrados auxiliares en la misma Jurisdicción.

En la actualidad, hay duplicidad de funciones entre el Ministerio Público y la Agencia de Defensa Judicial en procesos en que una entidad pública es parte, lo cual resulta innecesario, además de haberse convertido en elemento de demora de los trámites, tanto en la justicia Contencioso Administrativa como en los Tribunales de Arbitramento.

### **Para la eficiencia y la eficacia**

Otras decisiones pueden ser tomadas en el seno de las corporaciones judiciales como expedir sentencias más cortas, que las aclaraciones y los salvamentos de voto se hagan constar en el Acta, pero no formen parte de la sentencia, para evitar las demoras en su conocimiento por la ciudadanía; que el anuncio de los fallos coincidan con la fecha de expedición y entrega de la sentencia a los medios de comunicación y a la ciudadanía. Parece aconsejable, además, evitar las filtraciones sobre el sentido de los proyectos de pronunciamientos judiciales y, por el contrario, acudir a prácticas pedagógicas para facilitar la comprensión de los mismos, una vez expedidos.

Una medida que establecía el proyecto de reforma del gobierno es que los notarios y los centros de conciliación puedan asumir algunas funciones jurisdiccionales para contribuir a la descongestión judicial, lo cual puede hacerse con una reglamentación cuidadosa que garantice la gratuidad y que no tienda a una privatización de la

---

justicia. Pero debe descartarse la posibilidad, que también incluía el proyecto, de habilitar a algunos abogados en ejercicio para dictar sentencias, con el peligro evidente de los conflictos de intereses que puedan presentarse para una justicia objetiva e imparcial.

La reforma introduce otras modificaciones tendientes a enfrentar los problemas de congestión judicial, a partir del otorgamiento y la extensión de las facultades jurisdiccionales a ciertos funcionarios, las cuales deben plantearse en la Ley Estatutaria, ya que desbordan el ámbito constitucional.

## **Conclusión**

Los planteamientos hechos en este escrito buscan, a la luz de los principios de la Constitución de 1991, aportar al presente debate sobre la reforma a la justicia que es indispensable en este momento de la vida institucional de Colombia, luego de un Acuerdo de Paz donde se diseñó una jurisdicción especial de paz para poner fin a un conflicto de más de cincuenta años con un grupo armado ilegal.

Es importante que todas las jurisdicciones funcionen de manera que brinden seguridad a la ciudadanía por tratarse de jueces y magistrados preparados, probos y confiables. Por ello espero que las ideas aquí expuestas contribuyan a posiciones reflexivas sobre esta reforma, que brinden elementos a las organizaciones de la sociedad civil, para que estén vigilantes de que los legisladores las realicen no desde sus intereses personales y partidistas sino desde una posición patriótica que ponga por encima de estos los intereses del Estado y, sobre todo, la garantía del acceso a la justicia para todas las personas.

Insisto en que se trata de una reforma que debe hacerse, y no atender los cantos de sirena de quienes dicen que, dada la imposibilidad de que el Congreso la apruebe, así como tampoco la reforma política que busca acabar con la forma corrupta de comportarse en los partidos y en las elecciones, debe convocarse una Constituyente. Sabemos que no podemos poner en riesgo una Constitución que ha dado un nuevo aire de renovación a la democracia colombiana con su Carta de Derechos, su acción de tutela, su Corte Constitucional, la junta directiva del Banco de la República, instituciones todas del Estado social de derecho que podrían echarse para atrás en una Asamblea Constituyente que muchos aprovecharían para atentar contra estos avances.

La ciudadanía debe estar en pie para impulsar una reforma de la justicia que le sirva al país, ahora, y no esperar el colapso institucional que, de no hacerla, se produciría.

---

# ***LA BÚSQUEDA DE LOS DESAPARECIDOS: UNA INMENSA DEUDA DEL ESTADO***

FEDERICO ANDREU-GUZMÁN  
“REPRESENTANTE PARA SURAMÉRICA  
COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS”

---

**E**n el marco del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera (Acuerdo final de Paz), suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), se dispuso la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN). Este sistema fue incorporado a la Constitución, mediante el Acto Legislativo 01 de 2017. El SIVJRN quedó integrado por cuatro componentes: la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV); la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD); y las medidas gubernamentales de reparación y no repetición.

A diferencia de los anteriores acuerdos suscritos con grupos guerrilleros en el pasado<sup>1</sup>, el Acuerdo final de Paz<sup>2</sup> y el Acto Legislativo 01 de 2017 abordaron cuestiones fundamentales: las graves violaciones a los derechos humanos, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra cometidos por todas las partes en el conflicto armado y su impunidad; los derechos de las víctimas; y la búsqueda de los desaparecidos del conflicto armado. Así, el SIVJRN fue ideado con el propósito de dar “una respuesta integral a las víctimas”<sup>3</sup>. Hasta entonces, los procesos y acuerdos de paz se habían enfocado esencialmente en la resolución de la situación jurídica de los guerrilleros desmovilizados; en otros términos, en la cuestión de la amnistía e indultos a los miembros de las guerrillas. Las graves violaciones de derechos humanos, los derechos de las víctimas y la búsqueda de los desaparecidos fueron llana y sencillamente ignorados. A lo sumo, ciertas conductas criminales fueron excluidas del ámbito de aplicación de las amnistías e indultos, tal como sucedió, por ejemplo, con las Leyes Nos. 35 de 1982<sup>4</sup>, 77 de 1989<sup>5</sup> y 782 de 2002<sup>6</sup>.

## **La búsqueda de los desaparecidos: una deuda histórica del Estado**

El Estado tiene una deuda histórica con los familiares y con la sociedad en general: buscar, localizar y recuperar a las decenas de miles de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón de un conflicto armado

---

<sup>1</sup>Ver los acuerdos de paz suscritos por el Gobierno con: el “Movimiento 19 de abril” (M-19), el 9 de marzo de 1990; el “Partido Revolucionario de los Trabajadores” (PRT), el 25 de enero de 1991; el “Ejército Popular de Liberación” (EPL), el 29 de enero de 1991; y con el “Movimiento Armado Quintín Lame”, el 6 de marzo de 1991. Ver, igualmente, los fallidos “Acuerdos de la Uribe” firmados entre el Gobierno del Presidente Belisario Betancur y las FARC (Acuerdos de cese al Fuego, Paz y Tregua), de 28 de marzo de 1984.

<sup>2</sup> Punto quinto del Acuerdo.

<sup>3</sup> Acuerdo Final de Paz, Punto 5. 1. b “Componentes”, pág. 130, y Artículo transitorio 1º del Acto Legislativo 1 de 2017.

<sup>4</sup> La Ley excluyó del ámbito de la amnistía “los homicidios fuera de combate” (art. 3).

<sup>5</sup> La Ley excluyó del ámbito de aplicación del indulto “los homicidios cometidos fuera de combate, con sevicia, o colocando a la víctima en estado de indefensión, ni a los actos de ferocidad o barbarie” (art. 6).

<sup>6</sup> La Ley excluyó del ámbito de beneficio del indulto a “quienes realicen conductas constitutivas de actos atroces de ferocidad o barbarie, terrorismo, secuestro, genocidio, homicidio cometido fuera de combate o colocando a la víctima en estado de indefensión.” (art. 19).



que ha durado 54 años. Pero no sólo es una deuda histórica y un imperativo ético del Estado. Se trata de una obligación constitucional e internacional del Estado, establecida en instrumentos internacionales ratificados por Colombia<sup>7</sup>. Así lo recordó la Corte Constitucional cuando destacó que con “los propósitos de la [UBPD] no sólo se cumplen los compromisos internacionales que abogan por la adopción de medidas apropiadas que permitan identificar el paradero de las personas desaparecidas, sino que también se impacta en el mandato que se deriva del artículo 12 del Texto Superior, por virtud del cual una de las obligaciones que emanan del mandato de combatir la desaparición y de proscribir los tratos cuelos, inhumanos o degradantes es la brindar las condiciones necesarias para que el derecho a la verdad se torne efectivo, al mismo tiempo que se asegura la reparación de las víctimas, por lo menos, en lo que atañe a sus derechos a saber e investigar la suerte de sus familiares”<sup>8</sup>.

### **Las personas desaparecidas en razón y el contexto del conflicto armado**

La UBPD fue creada con el mandato de buscar y localizar a las personas que fueron desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, recuperar, identificar y hacer la entrega digna de cuerpos a los familiares de las víctimas<sup>9</sup>. Asimismo, la UBPD tiene el mandato de establecer el universo de personas dadas por desaparecidas en el conflicto armado<sup>10</sup>.

Así, la UBPD debe buscar, localizar, recuperar e identificar a un universo muy grande de personas dadas por desaparecidas durante 54 años de conflicto armado. Como erróneamente se cree, la UBPD no sólo busca a las personas que fueron desaparecidas forzadamente. En efecto, el universo de “personas dadas por desaparecidas en razón y el contexto del conflicto armado” abarca diferentes situaciones, las cuales tienen un elemento común y que las caracteriza: los familiares de estas personas desconocen la suerte y paradero de sus seres queridos. Así, la UBPD debe buscar y localizar a las víctimas de desaparición forzada; los secuestrados que no fueron liberados, y cuya suerte o paradero son desconocidos por sus familiares; las personas que fueron reclutados, forzada e ilegalmente, por actores del conflicto armado, y cuya suerte o paradero son desconocidos por sus familiares;

<sup>7</sup> Ver, entre otros, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (artículo 24).

<sup>8</sup> Sentencia C-067/18, párr. 6.3.

<sup>9</sup> Capítulo 5 “Víctimas” del Acuerdo Final de Paz, artículo transitorio 3º del Acto Legislativo 1 de 2017 y Decreto Ley 589 de 2017.

<sup>10</sup> Artículo 5 (1) del Decreto Ley No. 589 de 2017

---

y los civiles y miembros de los actores armados desaparecidos durante las hostilidades, cuya suerte o paradero son desconocidos por sus familiares.

Además, como lo estipula el Acuerdo Final de Paz<sup>11</sup> y lo recordó la Corte Constitucional<sup>12</sup>, la UBPD debe buscar y localizar a todas las personas cuya desaparición ha sido originada por agente del Estado, miembros de las FARC-EP o por integrantes de cualquier organización que haya participado en el conflicto armado. Asimismo, esa labor de búsqueda es respecto de toda persona desaparecida en el contexto o en razón del conflicto armado, independientemente de que el desaparecido esté vivo o muerto y sea civil o combatiente (agente del Estado o miembro de un grupo armado)<sup>13</sup>.

La tarea es titánica. Tan sólo en lo que concierne la desaparición forzada, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) ha constatado que de 80.472 personas que fueron víctimas de ese delito durante el conflicto armado, 70.537 permanecen desaparecidas y su suerte y paradero siguen siendo desconocidos para sus familiares. Esa cifra, que supera con creces las desapariciones forzadas registradas en otros países latinoamericanos durante regímenes militares o conflictos armados, está sin embargo por debajo de la realidad. Se estima que las personas desaparecidas forzadamente, cuya suerte o paradero no han sido establecidos, superaría la cifra de 100.000. Asimismo, el CNMH ha constatado que la suerte y paradero de 21.341 personas secuestradas en el contexto y en razón del conflicto armado, siguen desconocidos para sus familiares. Si bien no existe estadística acerca de las personas que permanecen desaparecidas por reclutamiento forzado e ilegal, el CNMH ha registrado 17.778 menores de edad que fueron reclutados por actores armados entre 1958 y 2018. No hay región o departamento del país en los que no haya personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.

En todos estos casos existe un común denominador: los familiares desconocen la suerte y paradero de sus seres queridos. Esto ha significado que, durante años, cuando no décadas, los familiares han vivido en la incertidumbre, la angustia y el dolor. Como lo señalan instrumentos internacionales<sup>14</sup> y la jurisprudencia de derechos humanos, esto constituye, un trato cruel e inhumano, cuando no una forma continuada de tortura. Ello también ha significado que, durante años, cuando no décadas, a los familiares se les ha negado el derecho imprescriptible e inalienable a la verdad, esto es, a conocer la suerte corrida por su ser querido y su paradero, como lo requiere el Derecho internacional<sup>15</sup>.

## **La UBPD: un nuevo paradigma de búsqueda de los desaparecidos**

La creación de la UBPD ha significado un nuevo paradigma de la búsqueda de los desaparecidos. Así, con la creación de este nuevo órgano se desjudicializó la búsqueda de los desaparecidos. Hasta entonces, esa labor era realizada fundamentalmente en el marco de las investigaciones penales a cargo de la Fiscalía General de la Nación. Estas están orientadas a investigar los delitos, identificar a sus autores y llevarlos ante la justicia, pero poco en buscar al desaparecido. Así, la búsqueda de los desaparecidos ha sido asumida, a lo sumo, como una tarea accesoria, o ha estado hipotecada al desarrollo de las investigaciones penales, que están orientadas a otros fines. La prioridad es esclarecer las circunstancias en la que el delito se cometió y quienes fueron sus autores, pero buscar y hallar al desaparecido no es la prioridad. Ello ha tenido un alto y negativo impacto en

11 Capítulo 5 “Víctimas”, punto 5.1.1.2.

12 Sentencia C-067/18, párr. 7.5.2.

13 Corte Constitucional, Sentencia C-067/18, párrafo 7.5.2.

14 Ver por ejemplo el artículo 1 (2) de la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*.

15 Ver, por ejemplo: artículo 32 del *Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales; Norma No. 117 de los principios de derecho internacional humanitario consuetudinario; principios 2, 3, 4 y 5 del conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad; artículos 22 (b) y 24 de los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones; y preámbulo y artículo 24 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

---

la búsqueda y localización de los desaparecidos. Estas investigaciones se han caracterizado por su excesiva lentitud y su excesiva mora. Por años, cuando no por décadas, los familiares esperan una respuesta de los operadores de justicia sobre la suerte o paradero de sus seres queridos. En la inmensa mayoría de los casos, no han obtenido respuesta a una sencilla y dramática pregunta: ¿dónde están? Todo ello ha tenido hondas y negativas consecuencias para el derecho a la verdad de los familiares y ha sido un factor generador de graves y persistentes sufrimientos para ellos, los cuales han sido caracterizados por la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*<sup>16</sup> y la jurisprudencia internacional<sup>17</sup> de tratos crueles e inhumanos.

Durante muchos años las asociaciones de familiares de víctimas reivindicaron la necesidad de establecer mecanismos no judiciales de búsqueda de los desaparecidos. Si bien en el año 2000, con la expedición de la Ley 589, que tipificó la desaparición forzada como delito en nuestra legislación penal, se creó la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, ello no respondió a esta necesidad. En efecto, esta Comisión fue establecida con el mandato de “apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada”<sup>18</sup>, pero no de buscar a los desaparecidos. Esta función siguió en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, y la Comisión se convirtió en una especie de instancia de coordinación para la búsqueda.

Asimismo, desde hace varios años, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de las Naciones Unidas (GTDFI) ha recomendando a los Estados la creación de órganos estatales y mecanismos agiles no judiciales de búsqueda y localización de los desaparecidos, dotados de amplios poderes, incluso en materia de exhumación. Con base en su amplia experiencia, el GTDFI ha constatado que la búsqueda de las personas desaparecidas realizada dentro del marco de investigaciones tiene “por objetivo central la determinación de responsabilidades penales de los perpetradores, antes que la búsqueda de la persona desaparecida. Esta estrategia de judicialización limita en gran parte el éxito de la búsqueda”<sup>19</sup>. Así, el GTDFI ha recomendado que “se debe enfatizar el aspecto humanitario de la búsqueda más que el judicial. Esto significa que se debería desarrollar urgentemente una estrategia centrada en la búsqueda, identificación y restitución de restos, independientemente de los procesos judiciales. Esta estrategia humanitaria debe conducirse de manera paralela y complementariamente a la judicial, en particular para preservar toda la evidencia para que pueda ser utilizada en un proceso judicial ulterior”<sup>20</sup>.

La UBPD fue creada como un mecanismo “extrajudicial” y “humanitario”, con amplios poderes para buscar a los desaparecidos. La Corte Constitucional ha señalado que el “carácter *humanitario* y *extrajudicial* de la Unidad es la esencia misma de esta nueva entidad”<sup>21</sup>.

Así, la obligación de búsqueda de los desaparecidos que tiene la UBPD es independiente de que la desaparición haya sido denunciada ante una autoridad, de que exista o no una investigación penal y/o de si el caso está en el Registro Único de Víctimas (RUV). La UBPD desarrolla de forma autónoma e independiente sus actividades de búsqueda y localización del desaparecido. Recurrir a la UBPD no significa que los familiares de los desaparecidos renuncien a acudir a las entidades que se encargan de investigar y sancionar a los responsables.

---

16 Artículo 1 (2).

17 Ver, inter alia: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1977*, OEA/Ser.L/V/II.43, Doc. 21 corr. 1 de 20 de abril de 1978; Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, E/CN.4/1985/15 de 25 de enero de 1985; Comité de Derechos Humanos, Dictamen de 21 de julio de 1983, Comunicación No.107/1981, Caso *María del Carmen Almeida de Quinteros c. Uruguay*; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 26 de noviembre de 2013, Caso *Osorio Rivera y Familiares Vs. Perú*, Serie C No. 274.

18 Artículo 8º de la Ley 589 de 6 de julio de 2000.

19 Observaciones preliminares del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU al concluir su visita a Perú”, 10 de junio de 2015. Se puede consultar en: (<http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16062&LangID=S#sthash.TV3YoIAW.dpuf>).

20 *Ibidem*.

21 Sentencia C-067/18, párr. 7.5.3.



En virtud de su carácter extrajudicial, la UBPD no investiga los delitos que están al origen de la desaparición. Su mandato es buscar y encontrar a los desaparecidos y, por tanto, sus labores no sustituyen ni impiden las investigaciones de carácter judicial de los delitos que están al origen de la desaparición de las personas, ni inhabilitan a las autoridades judiciales competentes para iniciar o adelantar las investigaciones para establecer las circunstancias y responsabilidades de la victimización de los casos asumidos por la UBPD<sup>22</sup>.

Asimismo, el carácter humanitario de la UBPD, como lo señaló la Corte Constitucional, “deriva de la obligación del Estado de aliviar el sufrimiento de las víctimas de desaparición [...] y también hace parte de las obligaciones del Estado establecidas en el DIH [Derecho Internacional Humanitario] y en el DIDH [Derecho Internacional de los Derechos Humanos]”<sup>23</sup>. Ese carácter humanitario, como lo establece el Decreto Ley 589 de 2017<sup>24</sup> que organizó a la UBPD, implica que los familiares de los desaparecidos deben estar asociados durante el proceso de búsqueda de sus seres queridos y deben ser acompañados por la Unidad, la cual debe garantizar esa participación y acompañamiento. Así, la Corte Constitucional destacó que “a través de [la UBPD] se materializaría el deber del Estado de brindar a las víctimas del conflicto armado un acompañamiento y una guía efectiva y expedita en la búsqueda de sus parientes y demás personas allegadas que han desaparecido en el contexto del conflicto”<sup>25</sup>.

La creación de la UBPD no significó que las demás entidades estatales con el mandato de buscar a los desaparecidos perdieran esa competencia. En efecto, la Fiscalía General de la Nación y la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas siguen con la obligación de buscar a las personas dadas por desaparecidas por fuera del conflicto armado<sup>26</sup>. Por demás, las desapariciones ocurridas después del 1º de diciembre de 2016, incluso cometidas en el actual contexto de conflicto armado que persiste en el país, son de competencia de esas dos entidades.

<sup>22</sup> Artículo transitorio 3 del Acto Legislativo 1 de 2017 y artículo 3 del Decreto Ley 589.

<sup>23</sup> Sentencia C-067/18, párr. 7.5.3.

<sup>24</sup> Numeral 4 del artículo 5.

<sup>25</sup> Sentencia C-674/17, párr. 5.4.1.

<sup>26</sup> Artículo 29 del Decreto Ley 589 de 2017 y Sentencia C-067/18 de la Corte Constitucional.

---

## **La UBPD: un órgano constitucional, autónomo e independiente**

La UBPD fue establecida como una entidad especial, con rango constitucional, independiente, con personería jurídica y autonomía administrativa, presupuestal y técnica<sup>27</sup>. Como órgano de carácter transitorio, así como la JEP y la CEV, la UBPD tiene una vigencia de 20 años, prorrogables por ley.

La nueva entidad fue adscrita al “Sector Justicia” del Estado. Lo cual fue interpretado en algún momento por la Ministra de Justicia del Gobierno Duque, como si la UBPD fuese una dependencia de su ministerio. Pero, la Corte Constitucional precisó que la UBPD es un “organismo del orden nacional, [...] no podrá estar sujeto a control jerárquico o de tutela por ninguna entidad que haga parte de dicho sector [de justicia].”<sup>28</sup>. En otros términos, la UBPD no es una dependencia del Poder Ejecutivo, ni está sometida a su control. Ese carácter de órgano independiente y autónomo es fundamental para que la UBPD pueda desarrollar su mandato, sin interferencia ni presiones del Poder Ejecutivo. La búsqueda de los desaparecidos no puede estar condicionada a la voluntad gubernamental y requiere de la plena autonomía e independencia del órgano a cargo de esta fundamental tarea.

## **La UBPD: un órgano con amplios poderes**

Para garantizar su mandato humanitario y extrajudicial, la UBPD fue dotada de amplios poderes y facultades. Así, entre otros, la UBPD puede convocar personas a declarar, independientemente de que hayan o no participado directa o indirectamente en el conflicto armado; recibir confidencialmente testimonios; recolectar toda la información necesaria para la búsqueda y localización de los desaparecidos; acceder sin límite alguno a las bases de datos, archivos y documentos de instituciones estatales; ingresar a lugares donde puedan ser hallados desaparecidos; y realizar exhumaciones. Por ello, con certeza la Corte Constitucional señaló que la “labor adquiere una especial importancia, si se tiene en cuenta que el trabajo a cargo [de la UBPD] se considera único y sin precedentes, ya que nunca antes en la historia –de Colombia ni de otros países– se ha establecido una institución con carácter humanitario y extrajudicial para la búsqueda y localización de personas vivas dadas por desaparecidas y para la identificación y entrega digna de sus restos en el caso de ser halladas muertas, con el propósito de averiguar lo ocurrido y aliviar el sufrimiento de los familiares que aun buscan a sus seres queridos”<sup>29</sup>.

Para proteger su mandato humanitario y extrajudicial, la legislación que regula la UBPD<sup>30</sup> estableció que la información que reciba – incluida las declaraciones de presuntos responsables o responsables de delitos, como la desaparición forzada, el secuestro o el reclutamiento forzado e ilegal- o que produzca la UBPD no podrá ser utilizadas con el fin de atribuir responsabilidades en procesos judiciales ni tendrán valor probatorio<sup>31</sup>. Sólo los informes técnico forenses realizados por los funcionarios de la UBPD y los elementos materiales recaudados por la UBPD durante las exhumaciones serán trasladados a las autoridades judiciales y tendrán valor probatorio<sup>32</sup>. Al respecto, la Corte Constitucional señaló que esta regulación, propia de la naturaleza extrajudicial y humanitaria de las labores de la UBPD, constituye una

característica [que] resulta indispensable para generar confianza y lograr que los excombatientes, las propias víctimas y cualquiera en general suministren información sobre el paradero de las personas dadas por desaparecidas, sin temor a ser involucrados en procesos penales o perseguidos judicialmente.

<sup>27</sup> Artículo transitorio 3º del Acto Legislativo 1 de 2017 y artículo 3 del Decreto Ley No. 589 de 2017.

<sup>28</sup> Sentencia C-067/18, párrafo 7.5.1.

<sup>29</sup> Sentencia C-067/18, párrafo 6.1.2.

<sup>30</sup> Artículo transitorio 3º del Acto Legislativo 01 de 2017 y Decreto Ley 589 de 2017.

<sup>31</sup> Artículo 3 del Decreto No. 589 de 2017.

<sup>32</sup> Artículo transitorio 4º (parágrafo) del Acto Legislativo No. 1, artículos 3 (parágrafo) y 10 del Decreto No. 589 de 2017 y artículo 126 del Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz.

---

En el caso de los excombatientes que se sometan a la jurisdicción especial representa una oportunidad para obtener incentivos durante el juzgamiento, y para quienes no tengan que hacerlo, la posibilidad de aportar verdad en un escenario libre de persecución judicial. Para las víctimas y la sociedad en general se constituye en un espacio libre para aportar información sin temor a represalias<sup>33</sup>.

Sin embargo, la contribución con información para la búsqueda y localización de los desaparecidos que hagan a la UBPD las personas que se sometan a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), será tenida en cuenta por esa jurisdicción para el otorgamiento de los tratamientos penales especiales previstos por SIVJRNR, de conformidad con el régimen de condicionalidad del Sistema<sup>34</sup>. No obstante, para proteger el carácter confidencial de esa información y la naturaleza humanitaria de la UBPD, la Corte Constitucional señaló que “[...]a UBPD certificará a la JEP el cumplimiento de esta condición [de comparecencia y aporte a la verdad], sin que deba compartir con la Jurisdicción Especial para la Paz la información que haya obtenido, especialmente aquella de carácter incriminatorio”<sup>35</sup>.

Asimismo, se estableció que los funcionarios de la UBPD no están obligados a declarar en procesos judiciales y están exentos del deber de denuncia respecto de hechos ilícitos cuyo conocimiento hayan tenido en el desarrollo de la función misional de la UBPD<sup>36</sup>. No obstante, a requerimiento de la JEP, de otras autoridades competentes o de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, quienes en desarrollo de las funciones propias de la UBPD hayan realizado los informes técnicos forenses deberán ratificar y explicar lo concerniente a esos informes y los elementos materiales asociados al cadáver<sup>37</sup>.

### **El acceso a la información: herramienta fundamental para la búsqueda de los desaparecidos**

Para garantizar que la UBPD pueda cumplir con su mandato, el Decreto Ley 589 de 2017 estableció un amplio régimen de acceso a la información y la regla de la inoponibilidad de reserva legal alguna. Asimismo, el Acto Legislativo 1 de 2017 y el Decreto Ley 589 de 2017 establecieron que todos los órganos del Estado deben brindar toda la colaboración y toda la información que requiera la UBPD. Así, esta fue facultada para acceder sin reserva alguna a toda la información y documentación estatal, incluida aquella bajo reserva legal o de seguridad nacional. Las únicas limitaciones que se impusieron a esta facultad: la UBPD no puede hacer pública la información de reserva legal que reciba o recauda<sup>38</sup>; y, tratándose de información contenida en documentos de inteligencia y contrainteligencia, no puede reproducirla en forma mecánica o virtual<sup>39</sup>.

Este acceso irrestricto a la información estatal es de transcendental importancia para las labores de búsqueda de los desaparecidos de la UBPD. El SIVJRNR está basado en la contribución a la verdad que hagan las personas que decidan someterse a la JEP y esas contribuciones serán un insumo para que la UBPD pueda buscar y localizar las personas dadas por desaparecidas. Más aún, quienes se han sometido a la JEP y no cumplan con la obligación de comparecer ante la UPBD y de contribuir con información para la búsqueda de los desaparecidos, pierden los beneficios en materia libertad y penas, previstas por el SIVJRNR<sup>40</sup>. Al respecto, la Corte Constitucional

---

33 Sentencia C-067/18, párr. 7.5.3.

34 Artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2017, artículo 20 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz y artículo 126 del Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz.

35 Sentencia C-080/17, sección 4.1.12.2.

36 Artículo transitorio 4º del Acto Legislativo No. 1 de 2017 y artículo 19 del Decreto No. 589 de 2017.

37 Artículo transitorio 4º (parágrafo) del Acto Legislativo No. 1 de 2017 y artículo 19 (parágrafo) del Decreto No. 589 de 2017.

38 Artículo 12 (parágrafo 3) del Decreto Ley No. 589 de 2017.

39 Artículo 12 (parágrafo 2) del Decreto Ley No. 589 de 2017.

40 Artículos Transitorios 1 y 5 del Acto Legislativo 01 de 2017; artículos 19, 20, 49 y 52 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz; artículo 68 de la Ley 1922 de 2018 (Procedimiento de la JEP); y artículos 14, 31, 35 y 50 de la Ley 1820 de 2016 (Amnistías, indulto y tratamiento especial para la fuerza pública).



señaló que “[...]a falta de comparecencia ante la UBDP, así como la comparecencia y no contribución efectiva o el ofrecimiento de información falsa, especialmente cuando una persona sea requerida por dicha entidad, puede implicar la pérdida de beneficios, derechos y garantías del SIVJRNR”<sup>41</sup>.

Ciertamente, la UBDP fue ideada como un mecanismo basado en gran parte en las declaraciones de los presuntos responsables que comparezcan ante la JEP. Si bien, ello será una importante fuente de información para la UBDP, las actividades de búsqueda y localización no pueden descansar exclusivamente sobre éstas. En efecto, este tipo de fuente de información tiene alcances limitados. Así, hasta el 5 de octubre de 2018, 11.468 personas habían suscrito actas de sometimiento a la JEP, de los cuales 9.517 desmovilizados de las FARC; 1.910 miembros de la Fuerza Pública; y 33 agentes civiles del Estado. No todas estas personas que se han sometido a la JEP han estado implicadas en casos de desaparición o disponen de información acerca de los desaparecidos. Pero, además, sería ingenuo pensar que con las informaciones que estos aporten, la UBDP podría buscar a las más de 100.000 personas dadas por desaparecidas durante el conflicto armado. Por demás, muchos de los responsables de desapariciones forzadas, secuestros o reclutamiento forzado ilegal nunca fueron ni siquiera judicializados, y menos aún condenados, por lo cual no existe ningún incentivo para acudir al SIVJRNR y aportar la verdad. Igualmente, dado de que son 54 años de conflicto armado, muchos de estos responsables, así como de testigos ha fallecido.

Así, en ese contexto, el acceso irrestricto a la documentación estatal resulta de primera importancia para la búsqueda los desaparecidos. Con razón, la Corte Constitucional señaló que “el acceso a todo tipo de información es absolutamente necesaria [para la UBDP], con miras a realizar los derechos a la verdad y a la reparación de las víctimas, en particular, a través de la búsqueda y localización de las personas dadas por desaparecidas y, en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, con la identificación y entrega digna de sus restos”<sup>42</sup>.

No sobra señalar que, en octubre de 2018, se registró una tentativa de cercenar estas facultades, tanto para la UBDP como para la JEP y la CEV<sup>43</sup>. La iniciativa legislativa promovida por la bancada parlamentaria del Centro Democrático, con el apoyo de la Asociación de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Militares (ACORE), fue hundida, gracias a la movilización de numerosos sectores parlamentarios, asociaciones de víctimas, organizaciones

41 Sentencia C-080/17, sección 4.1.8.3.

42 Sentencia C-067/18.

43 Proyecto de Acto Legislativo PAL 087/18 - Cámara.

---

de derechos humanos y los tres componentes del SIVJRNR. En su intervención, la Directora de la UBPD, Luz Marina Monzón, alertaría los parlamentarios:

impedir que la UBPD tenga acceso irrestricto y sin que se le pueda oponer reserva legal alguna, a todo tipo de información y archivos que sean útiles o relevantes para buscar y encontrar – vivas o muertas- a las personas dadas por desaparecidas, conllevaría llana y sencillamente a que la UBPD no pueda realizar efectiva y cabalmente su mandato constitucional, desnaturalizaría el propósito del SIJVRNR de brindar una respuesta integral a las víctimas, y prolongaría sine die la angustia y los hondos y persistentes sufrimientos generados a decenas de miles de familias por desconocer la suerte corrida y el paradero de sus seres queridos desaparecidos.

### **Lento y tortuoso proceso de establecimiento de la UBPD**

La creación de la UBPD fue establecida el 4 de abril de 2017 (Acto Legislativo 01 de 2017), y el 5 de abril fue expedido el Decreto Ley 589 que la puso en marcha. El Acuerdo Final de Paz había determinado que la puesta en marcha de la UBPD era una prioridad y su creación una urgencia. No obstante, la nueva entidad estuvo en el limbo por varios meses. Aunque, el Comité de Escogencia<sup>44</sup> había designado a la directora de la UBPD, Luz Marina Monzón, desde septiembre de 2017, solo le fue posible posesionarse en el cargo en febrero de 2018. Solo faltando algunos días para terminarse el Gobierno de Juan Manuel Santos fueron expedidos los decretos que establecieron la estructura interna, el sistema especial de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos públicos, y la planta de personal de la UBPD<sup>45</sup>, indispensables para su adecuado funcionamiento. Los recursos necesarios para el funcionamiento de la UPBD sólo empezaron a ser desembolsados tardía, parcial y gradualmente a partir de septiembre de 2018 por el Ministerio de Hacienda. Entretanto, la UBPD pudo funcionar con una muy reducida planta de personal, fundamentalmente financiada con recursos de la cooperación Internacional.

La planta de personal prevista con 522 funcionarios, la gran mayoría de ellos distribuidos en equipos territoriales por todo el país, no recibió los recursos públicos necesarios desde el inicio de la creación de la UBPD. El Ministerio de Hacienda decidió asignar los recursos de forma gradual en un periodo de 3 años. Con lo cual, de los 522 servidores de la UBPD, 157 serán vinculados en el primer año y el resto en el transcurso de los 2 años siguientes. El proceso de selección de nuevo personal de planta de la UBPD sólo se pudo iniciar a partir del mes de octubre de 2018.

Esta situación ha militado hondamente contra la capacidad operacional de la UBPD, y en particular el despliegue de sus equipos territoriales por todo el país, el cual empezará a partir del segundo trimestre de 2019. Y es que el despliegue por todo el país de los equipos territoriales de la UBPD es fundamental: los desaparecidos se buscan en el territorio y no en oficinas en Bogotá.

Con todo, esto ha evidenciado una falta de genuina voluntad política gubernamental de desplegar todos los esfuerzos necesarios para la búsqueda de los desaparecidos y apuntalar a la UBPD, lo que el Acuerdo Final de Paz consideró como una prioridad y un asunto urgente.

---

<sup>44</sup> Este Comité fue establecido en el Acuerdo de La Habana y Acto Legislativo No. 1 de 2017 y estaba integrado por integrado por un delegado del Secretario General de las Naciones Unidas (el Relator Especial sobre la independencia de jueces y abogados), un delegado de la Comisión Permanente del Sistema Universitario del Estado, un delegado de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, un delegado del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y delegado del Centro Internacional para la Justicia Transicional.

<sup>45</sup> Decretos 1393, 1394 y 1995 de 2 de agosto de 2018.

---

## **Desafíos y nubarrones en el horizonte**

Ciertamente, la búsqueda y localización de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado es un tremendo desafío para la UBPD. El tamaño de la tarea es gigante, el periodo cubierto son por lo menos cinco décadas, el número de desaparecidos podría ser superior a 150.000 personas, el drama de las familias que esperan tener noticias certeras de la suerte y paradero de su ser querido es incommensurable. La UBPD, con todas las dificultades y obstáculos, ha iniciado la tarea. Así, en el 2018, la UBPD realizó numerosos encuentros con familiares de personas desaparecidas y organizaciones de víctimas en más de 13 departamentos del país y empezó la documentación de casos, al mismo tiempo que fue construyendo la nueva entidad y tejiendo las relaciones y acuerdos necesarios para la búsqueda de los desaparecidos.

Pero muchos factores militan contra esta tarea inaplazable y que debería estar en el centro de las preocupaciones del Estado y la sociedad. Las tentativas de contrarreforma del SIVJRN promovidas por las bancadas parlamentarias – como del Centro Democrático y de Cambio Radical - que se han opuesto, abierta o veladamente, a la implementación del Acuerdo Final de Paz- siguen latentes y reales. A finales del año pasado algunos tenores del Centro Democrático anunciaron que insistirían en varias reformas al SIVJRN y en particular a la creación de salas especiales para el juzgamiento de miembros de la Fuerza Pública en la JEP. La ambigua posición frente al Acuerdo Final de Paz del Gobierno del Presidente Duque, ilustrada en la famosa expresión “ni trizas ni risas” y en los reiterados anuncios de modificaciones relativas a su implementación<sup>46</sup>, y en particular en relación con la JEP, se ciernen amenazantes en el horizonte. Más aún, a raíz de la ruptura de los diálogos con el ELN, las recientes declaraciones del Canciller Carlos Holmes Trujillo según las cuales la paz “no es una política de Estado, es una política de Gobierno” son altamente preocupantes y presagian tiempos difíciles.

La persistencia e incremento del conflicto armado, el aumento de las disidencias de las FARC, el accionar de grupos paramilitares, la ruptura de los diálogos con el ELN y la consecuente intensificación de las operaciones bélicas, y el asesinato sistemático de líderes sociales y comunitarios, así como de defensores de derechos humanos, constituyen un escenario en el cual la capacidad operativa de la UBPD en el terreno se ve fuertemente afectada.

El panorama del 2019 se anuncia erizado de grandes desafíos, dificultades y obstáculos para la búsqueda de los desaparecidos. Pero la tarea es inaplazable. Cientos de miles de familiares esperan, exigen, una respuesta: ¿Dónde están? El Estado colombiano está en mora de cumplir con esa deuda histórica.

---

<sup>46</sup> Ver inter alia, “Duque sí modificará el Acuerdo de Paz”, diario El Colombiano, edición de 27 de noviembre de 2018 (<http://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/duque-si-modificara-el-acuerdo-de-paz-AA9714031>).

---

# **LOS PRINCIPALES DESAFÍOS SOCIO-AMBIENTALES DEL PAÍS (II)<sup>1</sup>**

GUSTAVO WILCHES-CHAUX  
DOCENTE INVESTIGADOR  
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

---

## **Introducción**

Entre noviembre del año pasado, cuando la primera parte de este artículo apareció publicada en la edición 96 de la Revista Foro, y la fecha en que terminó esta segunda parte (enero de 2019), han ocurrido en Colombia, en América del Sur y en el mundo una enorme cantidad de sucesos y han avanzado múltiples procesos, que ya venían en marcha o cuyas manifestaciones actuales ya comenzaban a surgir. El panorama al cual nos enfrentamos en todas esas escalas confirma, para el caso colombiano en particular, que nuestro principal desafío es “consolidar el Estado de Derecho”, aunque hoy lo plantearía como “*Recuperar el Estado de Derecho*”, pues cada día es más evidente que este se encuentra en franco deterioro. Esto se traduce en una pérdida de la confianza pública en lo que se denomina “la legalidad” y, en consecuencia, de legitimidad, eficacia y gobernabilidad, que debilita la capacidad de las instituciones para responder a los retos, de distintos tipos y orígenes, que se derivan de la complejidad del mundo actual, entre los cuales se encuentran todos aquellos que se relacionan directa o indirectamente con el cambio climático.

Más aún, el hecho de que a través de la variabilidad climática exacerbada y de los efectos del cambio climático, la Tierra y los distintos ecosistemas y territorios que la conforman estén reafirmando su condición de *Actores Decisorios* (así con mayúsculas) y no de meros elementos de un *paisaje pasivo*, incrementa la complejidad de los desafíos económicos, políticos, tecnológicos, sociales y ecológicos que nuestra biodiversa especie humana debe enfrentar. Es sabido que la naturaleza, por más “culturizada” que esté, no se deja engañar, y que con ella no funcionan las *mentiras piadosas* que unos humanos *echamos* a otros y que fingimos creer, como una estrategia para manejar las contradicciones y los incumplimientos, y para convivir en relativa paz.

Al final de la primera parte quedamos en avocar en este capítulo los principales desafíos socio-ambientales del país: 1. Consolidar (recuperar) el Estado de Derecho; 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 y así evitar que nos conviertan en ficha de intereses geo-políticos ajenos al país. Estos cuatro desafíos deben analizarse y deberían enfrentarse en la práctica, de manera integrada e integral, pues son interdependientes.

Las normas que consagran la Constitución y la Ley, la estructura institucional para garantizar su cumplimiento por parte de los poderes públicos y de los organismos de control, las políticas y las estrategias que se adopten

---

<sup>1</sup> Agradezco a la revista FORO la invitación para escribir este texto, y a las autoras y autores de los múltiples artículos y noticias que, con los debidos créditos y *links*, cito de manera extensa y que, dada la importancia de la información que proveen, invito a leer en su totalidad.



para la gestión económica y territorial-socio-ambiental, y la disponibilidad de recursos para darles cumplimiento deben sintonizarse para que todos los actores estatales puedan *tocar una misma partitura*, capaz de resonar con las *partituras* de los sectores económicos y de la sociedad civil. Y por supuesto, con las de los ecosistemas de los cuales depende la viabilidad y la seguridad climática del país.

A nivel teórico estos desafíos, incluyendo los hidro-climáticos, solamente se pueden enfrentar de manera adecuada a través de la acción concertada entre las instituciones estatales y las comunidades de los respectivos territorios, y, cuando es del caso, con el apoyo con la cooperación internacional. Pero para que la concertación sea real y no solamente *cosmética*, se necesita la participación efectiva de las comunidades en las decisiones que las afectan. Y las condiciones para que esto sea posible no están plenamente dadas en el país.

Recordemos que en la primera parte resalté cómo “más allá de lo que digan las normas constitucionales y legales, y de lo que ordenen las Cortes o vigilén o dejen de vigilar 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 de Indepaz, Marcha Patriótica y la Cumbre Agraria que cité en la edición anterior, “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”.

Las noticias sobre asesinatos de líderes sociales indican que la situación que describe el informe anterior ha continuado después Julio de 2018. El 6 de enero de 2019 se conoció el asesinato de otros dos líderes sociales, para un total de seis en lo que en ese momento iba corrido del año, y para un promedio trágico de un líder asesinado por día. A 11 de enero la cifra ya había subido a ocho, cuando un líder caucano apareció asesinado en Nariño. El 14 asesinaron a tiros a un guarda parques del Parque Nacional Sierra Nevada de Santa Marta. En una entrevista al periódico El Tiempo, la directora de la Unidad de Parques Nacionales, Julia Miranda, manifestó que las zonas de conflicto han hecho que haya un nivel de peligro muy grande en el ejercicio de la autoridad ambiental y de las funciones de estas personas, que tienen el deber de garantizar la conservación de los parques naturales y áreas protegidas. Hay muchos delitos ambientales que están ocurriendo como la deforestación ilegal, la ganadería ilegal, la ocupación y las construcciones ilegales, y la violencia asociada con esos delitos hace que quienes deben

---

proteger esas áreas se vean en la mitad de esos conflictos<sup>2</sup>. Y en otra noticia sobre el mismo tema, publicada el 15 de enero, afirma El Tiempo: “Tampoco se descarta que su homicidio tenga que ver con la labor como líder social que desempeña su esposa Saida García, quien ha participado en varios proyectos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO”.

Volviendo atrás, el Boletín Humanitario #73 de OCHA para Colombia publicado en Noviembre 2018<sup>3</sup>, describe así el incremento del impacto humanitario en 2018:

Las emergencias por desplazamientos masivos continúan siendo uno de los hechos victimizantes más destacados este año, por la persistencia de diferentes eventos de conflicto y violencia armada en varias regiones del país. Por otro lado, la temporada de lluvias que desencadena grandes inundaciones y la llegada de personas provenientes de Venezuela y colombianos retornados, se suma al impacto humanitario configurando situaciones de triple afectación, siendo un motivo de alerta y preocupación en Colombia. El notable incremento, tanto en número de personas desplazadas (89%) como en eventos (77%) en los 11 meses de 2018, frente al mismo periodo de 2017, es un indicador del deterioro de la situación humanitaria; en este período, al menos 31.919 personas se desplazaron en eventos masivos, superando las cifras de los últimos cinco años. [...] El total de ataques contra población civil (1.798) entre enero y noviembre de 2018 es 27 por ciento mayor al mismo periodo de 2017.

Por su parte un informe del diario El Tiempo fechado el 3 de Septiembre de 2018<sup>4</sup>, indica que:

El Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo estableció que de los 164 líderes sociales y defensores de DD.HH. asesinados durante el presente año, 153 eran hombres y 11 mujeres, en su mayoría dedicados a trabajos comunales (62), campesinos (26), comunitarios (22) o indígenas (21), entre otros. El histórico desde el 1 de enero de 2016 al 30 de noviembre pasado es de 423 asesinados, siendo el 2018 en el que mayor número de homicidios se han cometido (164), luego el 2016 (133) y el 2017 (126). (Resaltado del autor).

### **El desafío de recuperar y conservar ecosistemas estratégicos para la seguridad climática**

Este desafío se puede describir como la necesidad de garantizar *la diversidad e integridad*<sup>5</sup> de los actores y factores de los cuales depende la resiliencia del territorio nacional. Lograrlo exige que se puedan construir relaciones de simbiosis entre la Colombia urbana y la Colombia rural, que se traduzcan en condiciones efectivas para la equidad, la solidaridad, la reciprocidad y la corresponsabilidad entre el campo y la ciudad.

Veamos por ahora algunos datos parciales sobre el deterioro de los ecosistemas estratégicos para la seguridad climática. Digo “parciales”, porque solamente vamos a abordar por ahora la deforestación en la Amazonia, pero igualmente alarmantes son el deterioro de los ecosistemas andinos, caribeños y del Chocó Biogeográfico; de los de la Orinoquia y los cauces y caudales de los cuerpos de agua de todas las regiones del país (acuíferos, ríos, quebradas, humedales de distintos tipo y dimensión, desde la Ciénaga Grande de Santa Marta hasta los pequeños humedales urbanos que existen en distintas zonas pobladas de Colombia) y las amenazas sobre los ecosistemas costeros y marinos, como los manglares y los arrecifes de coral.

2 <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/entrevista-a-julia-miranda-directora-de-parques-nacionales-naturales-315020>

3 OCHA: Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios – Colombia.

[https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/boletin\\_humanitario\\_noviembre\\_2018\\_vf.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/boletin_humanitario_noviembre_2018_vf.pdf)

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

5 La Constitución establece que “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” (Artículo 79).

---

En un artículo publicado el pasado 27 de diciembre la revista Semana Sostenible presentó lo que llamó “Top 20 de noticias sobre bosques en 2018”, el cual comienza así: “Con más de 6,7 millones de hectáreas de bosque arrasadas por la motosierra en los últimos 28 años, lo que representaría pelar de verde a un terreno similar al área del departamento de Antioquia, Colombia hace parte del listado de la infamia de los 10 países más afectados por la deforestación”. En 2017, con cerca de 220.000 hectáreas perdidas, el territorio registró un tope no visto desde hace siete años. La Amazonía fue la gran damnificada, al concentrar 65 por ciento de la deforestación nacional. Y como si fuera poco, la deforestación ahora es considerada como la mayor generadora de gases contaminantes emitidos hacia la atmósfera en tierras colombianas, por encima de las actividades agropecuarias, de minas, energía y transporte.

La ilegalidad es el gran motor de la matanza acelerada de árboles, con macabras aristas como el acaparamiento de tierras, responsable del 48 por ciento de la deforestación; cultivos ilícitos; ganadería extensiva; minería ilegal; incendios forestales e infraestructura vial. La revista presenta esos datos en su condición de integrante de la llamada “Gran Alianza Contra la Deforestación”, conformada en Septiembre junto con el gobierno de Noruega y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia, “iniciativa que [...] visibiliza, sensibiliza y moviliza al país sobre las consecuencias de este flagelo, y así tomar acciones para su control y disminución”.

El mismo artículo resalta que junto con la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS) realizaron cuatro vuelos que permitieron confirmar el avance implacable de la deforestación sobre el Parque Nacional Natural de Chiribiquete<sup>6</sup>, un “área protegida”, cuya ampliación en el 2018 fue considerada uno de los grandes logros ambientales del gobierno anterior. Rodrigo Botero, el director de la FCDS, que prestó la asesoría técnica para los estudios de ampliación de Chiribiquete, afirmó que “hay un fenómeno descontrolado de apropiación de tierras que es casi puramente especulativo porque ni siquiera las ponen a producir, pero las carreteras, la coca, la ganadería y los cultivos de cacao y de palma también están causando un gran impacto en esa zona”<sup>8</sup>. En un artículo anterior, publicado a principios de Julio<sup>9</sup>, afirma la misma revista que

El parque nacional, que alberga una enorme riqueza natural y cultural, pasó a convertirse en el área salvaguardada más grande de la Amazonía colombiana. [...] El anuncio, hecho este domingo por la Unesco, que reconoció a Chiribiquete como Patrimonio de la Humanidad, coincidió con la decisión del Gobierno de ampliar en 1,4 millones de hectáreas el parque, con lo que su extensión llega a un total de 4,2 millones de hectáreas. Ambos reconocimientos van a permitir contar con más herramientas para proteger su riqueza natural y cultural.

Para ilustrar uno de los vínculos entre este desafío y el de recuperar el Estado de Derecho, vamos a recordar, a manera de ejemplo, que desde 2017 la Procuraduría General de la Nación ordenó indagación preliminar contra los gobernadores del Guaviare, Nebio de Jesús Echeverry Cadavid, y Julián Alonso López Velandia, gobernador (E), y los alcaldes de los municipios de Calamar y Miraflores, Pedro Pablo Novoa y Jhonivar Cumbe, por presuntas irregularidades en la deforestación sobre la vía Calamar – Miraflores. Para la Procuradora Regional de Guaviare,

6 <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/top-20-de-noticias-sobre-bosques-en-2018/42477>

7 Chiribiquete, ubicado en un punto de convergencia en el bioma amazónico, donde confluyen Amazonía, Orinoquia, Andes y Guayanás, provee el 60 por ciento del agua superficial de toda la Amazonía colombiana, según explicó el presidente Juan Manuel Santos, quien anunció la ampliación del parque desde Cerro Azul, en la Serranía de La Lindosa, una zona situada cerca de San José del Guaviare.

8 La revista Semana, en alianza con la organización Mongabay Latam, venía advirtiendo desde principios de 2018 sobre el deterioro ambiental que ya venían generando desastres en el Parque y sus alrededores

<https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/parque-chiribiquete-santos-anuncia-ampliacion-pero-la-deforestacion-amenaza/39563> <https://es.mongabay.com/2018/02/deforestacion-bosques-areas-protegidas-colombia/> Y así mismo, desde 2017 venía advirtiendo sobre las que denominó “Las mafias de la deforestación en el Guaviare” <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/guaviare-deforestacion-la-llevan-a-cabo-mafias-que-talan-los-arboles/38131>

9 <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/que-significa-la-ampliacion-de-chiribiquete-y-su-declaracion-como-patrimonio-de-la-humanidad/41102>



Clarisa Pedraza Garcés, la indagación busca determinar la existencia de los hechos y si constituyen una infracción ambiental, por cuanto en visita técnica de inspección ocular realizada por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA), se evidenció el aprovechamiento inadecuado de los recursos naturales en una extensa área del municipio de Calamar, de elevada relevancia ecológica. De igual manera, esta deforestación genera impacto ambiental negativo y promueve actividades destructivas como la colonización y posterior cambio de suelo, sobre el margen de la vía Calamar - Barranquillita.

La visita de vigilancia y control sobre la vía que conduce de Calamar a Miraflores, evidenció la construcción de once puentes sobre fuentes hídricas, escombros sobre las mismas impidiendo el normal flujo del cauce, y tala de bosque protector, así como la ocupación de la cuenca sin el permiso de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA)<sup>10</sup>. La noticia más reciente sobre los resultados de la indagación a que hace referencia el boletín de la Procuraduría se encuentra en el Boletín 671 del 19 de diciembre de 2018 de ese organismo de control, que dice así:

*Procuraduría reclamó a Gobernación de Guaviare acciones para controlar vías por las que se trafica madera, fauna y flora del ecosistema amazónico.* La Procuraduría General de la Nación pidió a la Gobernación de Guaviare y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y del Oriente Amazónico (CDA) acciones inmediatas para frenar las vías que promueven el tráfico ilegal de madera, la ampliación ilegítima de la frontera agrícola y la minería ilegal, entre otras problemáticas asociadas a la deforestación. [...] En carta enviada al gobernador, Nebio Echeverry Cadavid, y al director de la CDA, César Humberto Meléndez Sáenz, el Ministerio Público advirtió que la construcción irregular de carreteras está provocando la fragmentación del corredor biológico regional que conecta los Parques Nacionales Naturales de la zona andina con la amazónica, generando graves daños ambientales y obstaculizando la restauración de los ecosistemas.

La deforestación agresiva que padece esa región amazónica ha sido suficientemente documentada, y denunciada por organizaciones ciudadanas y órganos de control, por tanto *no resulta comprensible*

<sup>10</sup> Procuraduría General de la Nación, Boletín 124 de Septiembre 8 de 2017  
<https://www.procuraduria.gov.co/portal/Indagacion-preliminar-deforestacion-Guaviare.news>

---

*para la Entidad que este fenómeno criminal se esté incrementando sin que las autoridades políticas, ambientales y administrativas, con jurisdicción en el departamento del Guaviare, direccionen suficientes esfuerzos para atacar de manera efectiva esas actividades criminales”* (Resaltado del autor).

En este sentido, exhortó a las autoridades para que de manera articulada implementen medidas, acciones, planes o estrategias para identificar los responsables de las afectaciones ambientales, fomentar la conciencia colectiva de respeto y defensa del medio ambiente y de sus recursos naturales, y garantizar la protección, conservación y recuperación de la biodiversidad que alberga esta región<sup>11</sup> (Subrayado del autor).

No se conocen oficialmente las razones que tuvo la Procuraduría General de la Nación para cerrar con una mera “exhortación” a las autoridades la investigación que había abierto en septiembre de 2017, pero surge necesariamente la pregunta de si constituye una medida suficiente frente a la gravedad del “fenómeno criminal” (palabras de la Procuraduría) que se lleva a cabo contra el Patrimonio Natural estratégico de esa porción del territorio nacional.

En su columna de El Tiempo<sup>12</sup> del 12 de Enero pasado, el exministro de Ambiente Manuel Rodríguez, escribió:

Destruyendo país. Así deberíamos calificar la intervención del gobernador del Guaviare, Nebio de Jesús Echeverry, en el taller Construyendo País presidido por el presidente Iván Duque el pasado 15 de diciembre. Entre otros, el gobernador solicitó al Presidente incentivos para la expansión de la ganadería y del cultivo de palma de aceite, así como la construcción de nuevas vías para facilitar estas actividades, es decir, un kit completo para incrementar la destrucción de la rica selva amazónica. No es nada distinto a lo que el gobernador ha propiciado en esa región del país, durante esta y su pasada administración.

Esto querría decir que el citado Gobernador no se ha dado por aludido por las exhortaciones de la Procuraduría. Lo que no sabemos en este momento es cuál fue la respuesta del Presidente Duque ante esa solicitud del mandatario departamental.

En octubre de 2018 la revista Semana Sostenible informó sobre “el primer operativo contra la deforestación en el país”, que se llevó a cabo en el Departamento del Meta y en el cual participaron “cerca de 900 funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, Ejército Nacional, Fuerza Aérea Colombiana, Sociedad de Activos Especiales y Parques Nacionales Naturales. Ingresaron en 50 camiones a una zona rural dentro del parque, a siete horas del casco urbano de San Vicente del Caguán (Caquetá), para contener la invasión y ganadería extensiva y perseguir a las organizaciones criminales”<sup>13</sup>.

La Fiscalía -prosigue la noticia de Semana Sostenible- dijo que la zona de la cordillera de Los Picachos es una ruta de tres días que inicia en San Vicente del Caguán y termina en Acacías (Meta): “El modus operandi en la zona es la tala indiscriminada seguida de la quema y posterior praderización con ganado. Ese actuar causa un daño ambiental irreparable para una zona con protección especial, una actividad que viola el Código Penal con relación a varios delitos agravados contra los recursos naturales y el medio ambiente”, aseguró la entidad. Fueron también decomisadas 600 reses de ganado bajo extinción de dominio, valuadas en \$1.200 millones, las cuales quedaron a disposición de la Sociedad de Activos Especiales.

---

11 <https://tinyurl.com/ydb8qq58>

12 <https://tinyurl.com/ydgabhb6v>

13 <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/asi-fue-el-operativo-contra-la-deforestacion-en-el-parque-los-picachos/41952>

---

## ¿Por qué Picachos?

Stella Sánchez Gil, directora especializada contra las violaciones a los derechos humanos de la Fiscalía, informó que el operativo en Los Picachos inició en marzo de 2018, cuando Parques Nacionales denunció la existencia de 35 focos de deforestación de más de 320 hectáreas de bosque, 22 dentro del parque por apropiación ilegal de tierras y ampliación de la frontera agrícola por parte de 209 familias.

Me pregunto: ¿Por qué este operativo se realizó en la cordillera de Los Picachos y no en el Guaviare donde según el Ideam sólo en 2017 la deforestación arrasó con 38.221 hectáreas<sup>14</sup>? Para que caigan los grandes deforestadores, la entidad cruza información interinstitucional, lo que ”requiere de un gran trabajo y esfuerzo de articulación tanto en la Fiscalía como en otros entes. Por ejemplo, si ya sabemos que hay una zona de injerencia de control de alguna organización criminal, cruzamos esta información con insumos técnicos de entidades como el Ideam y Parques Nacionales, para lograr identificarlos. Luego viene el apoyo de las fuerzas militares y Ejército. Así pasó con Picachos”, dijo Stella Sánchez Gil, directora especializada contra las violaciones a los derechos humanos de la Fiscalía.

La zona de Los Picachos tiene antecedentes de seguridad que podrían generar la deforestación, como dos disidencias de las FARC: alta influencia de alias *Gentil Duarte* y el Frente 17 al mando de alias *Rodrigo Cadete*. Sánchez aclaró que no cuenta con evidencias que relacionen a los capturados en el parque con estos grupos. En Chiribiquete se han llevado a cabo operativos similares, según lo informa Semana Sostenible<sup>15</sup>, bajo los subtítulos Garrote I y Garrote II, pero la acción más contundente parece haber sido la de Los Picachos.

En una noticia del 12 de Enero de 2017, la periodista María Paula Rubiano de El Espectador informa que [...] las entidades judiciales y ambientales de la región decidieron crear la primera “burbuja contra la deforestación”, cuyo objetivo -señala el comandante de la XII Brigada, General César Augusto Parra, es “perseguir por aire, agua y tierra a los deforestadores y atacar de frente este fenómeno criminal”. La burbuja fue creada el 13 de diciembre de 2016. Si bien engloba a las autoridades departamentales, la Policía, el CTI, la Fiscalía, autoridades ambientales como Corpoamazonia y el Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete, es liderada por las Fuerzas Armadas, que son las que en principio tienen acceso al agreste territorio. Hasta el momento se ha hecho un reconocimiento aéreo de un 30 % de la región que presenta las amenazas de deforestación más graves: **Cartagena del Chairá y sus vecinos San Vicente del Caguán y Solano**, municipios donde se encuentra parte de la reserva forestal de la Amazonía, con el **Parque Natural Serranía de Chiribiquete** (Resaltados en el original)

## La Carretera Marginal de la Selva

La zona donde se encuentra el Parque Chiribiquete es la misma donde se planea construir -y de hecho ya se comenzó a preparar el terreno- la Carretera Marginal de la Selva, sobre la cual Semana Sostenible escribió en Enero 2018<sup>16</sup>:

Esta tragedia ambiental en ciernes obedece a un viejo proyecto que Colombia viene promoviendo desde hace más de medio siglo, pero que nunca se ha materializado: una carretera que recortaría los 381 kilómetros entre San Vicente del Caguán y San José del Guaviare. Esta vía, llamada la Carretera Marginal de la Selva, todavía no ha recibido la luz verde del Gobierno, pero la zona donde se piensa construir ya se convirtió en uno de los mayores focos de deforestación en Colombia.

14 <http://especiales.semana.com/deforestacion/guaviare.html>

15 <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/top-20-de-noticias-sobre-bosques-en-2018/42477>

16 <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/marginal-de-la-selva-causa-deforestacion-en-el-amazonas/39372>



La magnitud de la tala y la quema ilegal está mostrando cómo, sin ninguna gestión ambiental ni social, el posconflicto colombiano corre el riesgo de repetir la tragedia de El Salvador, que perdió la tercera parte de sus bosques tras los Acuerdos de Chapultepec en 1992. [...]

La Marginal de la Selva finalmente está cogiendo forma. La vía aún no se ha licitado, pero el Gobierno Nacional ya contrató los estudios y diseños para trazarla. El responsable de hacerlos es el Consorcio Metrovías-Selva, como una tarea adicional en el contrato que le adjudicó Invías en 2012 para construir la ruta de San José del Fragua a San Vicente del Caguán.

Este consorcio lo integran cuatro empresas vinculadas a los hermanos nariñenses Solarte, uno de los súper poderosos de la construcción de vías en Colombia y que en este momento están en el ojo del huracán por presuntas irregularidades en la adjudicación de la vía Canoas-Tunjuelo.

En varios documentos el Gobierno reconoce que el área de influencia de la Marginal es especialmente sensible. En marzo de 2018, “en entrevista con EL TIEMPO, el presidente Juan Manuel Santos aseguró que la carretera no se va a hacer porque desde el punto de vista ambiental sería completamente contraproducente”<sup>17</sup>. En esa misma edición de El Tiempo el entonces Ministro de Ambiente y Desarrollo sostenible Luis Gilberto Murillo, afirmó: “Algunas vías que hemos analizado se encuentran en áreas protegidas, y otras se construyen con fines de acaparamiento de tierras, extracción de recursos naturales o actividades ilícitas. En el caso de la Marginal de la Selva está claramente demostrado que hay una correlación directa entre la construcción de la obra y el aumento de la deforestación. Si dejamos que continúe, nos cortará el corredor biológico y la conectividad del triángulo Andes-Amazonas-Orinoquia”.

Ambas afirmaciones, la del entonces Presidente Santos y la del Ministro de Ambiente, significaban dar marcha atrás en la construcción de esa carretera, que había quedado incluida en el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) 2015-2035, liderado por el entonces Vicepresidente Germán Vargas Lleras, máximo líder del partido Cambio Radical, el mismo que presentó al Congreso varios proyectos de ley para restringir las Consultas Populares, “agilizar” la expedición de licencias ambientales y “reformar” las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR<sup>18</sup>.

17 <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/la-carretera-marginal-de-la-selva-no-se-va-a-hacer-presidente-santos-191902>

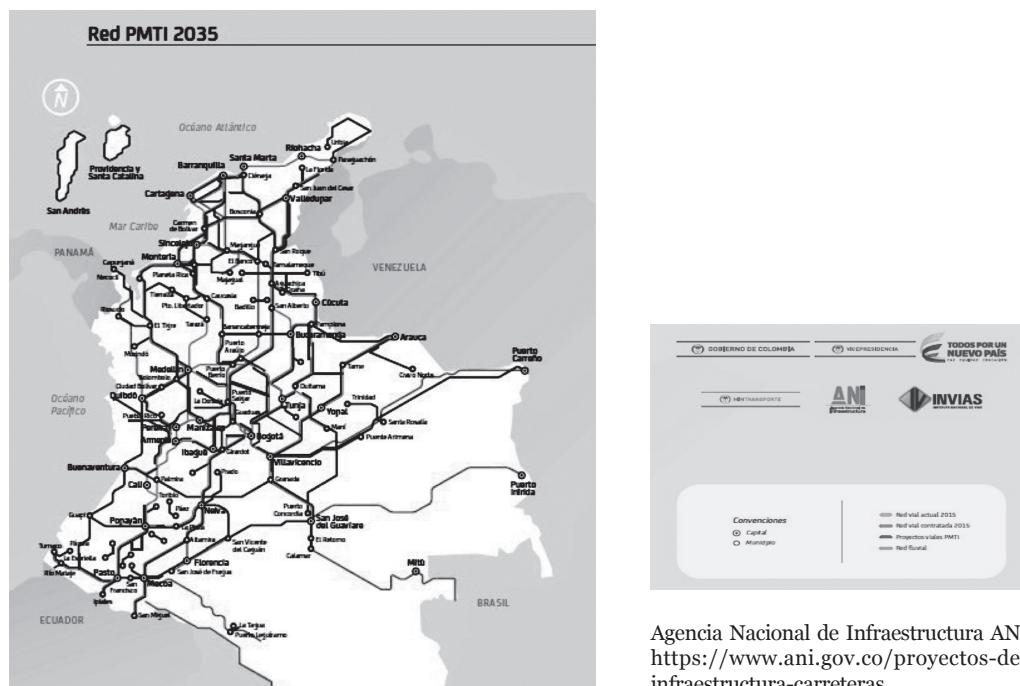
18 En cuanto a la reforma de las CAR, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Asocars presentaron otro proyecto de ley que busca

La revista Semillas, que publica la Corporación Grupo Semillas, publica un artículo de Rodrigo Botero, científico que ha dedicado su vida al estudio de esta región, que titula “Frontera Agropecuaria en la Amazonia: La infraestructura de gran escala como motor de la ampliación en función de los mercados de tierras, energía y minería mundiales”<sup>19</sup>. Dice Botero:

En los últimos años, la región del sur del Meta, norte del Caquetá y Guaviare, han sido escenario de una importante transformación territorial, que ha coincidido con la parte más crítica del conflicto armado previo a la negociación de paz, y más recientemente, el inicio de la implementación de los acuerdos de postconflicto.

Ciertamente, de lo más llamativo de este proceso, es la importancia que viene concentrando San José del Guaviare, un pequeño asentamiento urbano de no más de 50 mil habitantes, el cual está siendo proyectado para ser un “hub” regional de transporte intermodal, en medio de una de las zonas más sensibles ambiental y culturalmente del país.

**Mapa 1 – Colombia Red PMTI 2015**



Agencia Nacional de Infraestructura ANI  
<https://www.ani.gov.co/proyectos-de-infraestructura-carreteras>

La región del Guaviare, recibirá, según la información consignada en el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI, Mintransporte, 2017), los siguientes proyectos y conexiones [...] al menos siete proyectos que van a incrementar de manera significativa el tránsito de pasajeros, la demanda de servicios, la inversión económica, la valorización de la tierra y por ende una atracción poblacional que incrementará el tamaño de los actuales asentamientos urbanos con énfasis en San José.

blindar a las Corporaciones de las injerencias políticas que obstaculizan el efectivo cumplimiento de su misión, pero sin sacrificar las funciones de protección y gestión ambiental para las cuales fueron creadas por la ley 99 de 1993.

19 Número 71/72 – Junio 2018 <http://www.semillas.org.co/es/revista/frontera-agropecuaria-en-la-amazonia-la-infraestructura-de-gran-escala-como-motor-de-la-ampliacion-en-funcion-de-los-mercados-2>

---

Estos proyectos -continúa Botero- responden a unas perspectivas de incremento en la movilidad regional de materia y energía con suficiente valor agregado para que se justifique esta inversión en infraestructura y se pueda llegar de manera rápida a su punto de equilibrio para compensar la inversión. Es el caso de la agricultura industrial, en particular la palmicultura, que se expande rápidamente en estas zonas, no siendo el único sistema con potencial agroindustrial. Este escenario es compatible con los procesos regionales que se observan cada vez con mayor impacto en la matriz del paisaje socio-ambiental:

- Ampliación del área de siembra de palma africana en la cuenca del río Ariari y zonas de sabana hacia Mapiripán y Puerto Concordia. Condiciones agroecológicas similares se encuentran en las sabanas de la Fuga, cuenca del Guayabero-Guaviare y Sabanas del Yarí.
- Ampliación de la ganadería en las áreas de deforestación del Guaviare, que coinciden con la ampliación de la red departamental, las proyecciones del Plan Maestro de la Orinoquia, el contrato Plan de Meta, Guaviare y Caquetá, entre otros.
- La propuesta de frontera agropecuaria de la gobernación del Guaviare, que, a diferencia de la UPRA (que se estima en la línea de deforestación de 2010. Resolución 261 de junio de 2018), está proyectada en la deforestación de 2016.
- El estudio y solicitud de la Reserva Forestal de Ley 2da. en el Guaviare, que incluye el interfluvio Itilla - Unilla y zonas adyacentes a la Reserva Nacional Natural Nukak.
- Concentración de la posesión de tierras de manera alarmante en los municipios de San José, Retorno y Calamar, con énfasis en las veredas ubicadas en la zona solicitada para sustracción de la Reserva Forestal.
- Concentración de grandes latifundios en la Zona de Reserva Campesina del Guaviare y desplazamiento de población campesina hacia las zonas de frontera agropecuaria.
- Invasión de los resguardos indígenas Nukak y Yaguará II, no solamente por procesos de colonización, instalación de cultivos de coca, sino desarrollo vial e instalación de latifundios ganaderos y de agricultura intensiva.
- Ampliación de la frontera vial, más allá de la zona de sustracción de reserva forestal, en el tramo Calamar – Miraflores.

¿Se diseñarán y construirán las vías programadas por la Agencia Nacional de Infraestructura con las precauciones ambientales y la gestión del riesgo requeridas para proteger la integridad y diversidad de los ecosistemas que van a atravesar? Recordemos que el artículo 1º, literal A, del Decreto 769 de 2014 establece que las siguientes actividades que se desarrollen en infraestructura existente no requerirán licencia ambiental:

1. Construcción de un carril adicional a las calzadas existentes y demás obras asociadas a esta actividad, siempre y cuando no implique la materialización de un segundo eje y se mantenga dentro del derecho de vía correspondiente a cada categoría vial (vía primaria, secundaria, terciaria).
2. El ajuste de las vías existentes conforme a las especificaciones establecidas en la Ley 105 de 1993 o aquella que la modifique o sustituya y las normas técnicas vigentes, de calzadas, carriles, bermas, puentes, pontones y obras de drenaje existentes.

¿Se considerará que esas vías contempladas en el PMTI son “ajustes a las vías existentes” cuando su recorrido coincide con el de caminos o carreteras que existen en la actualidad y cuyo impacto ambiental actual es mucho menor frente al que puedan tener las autopistas programadas? ¿Qué experiencias han tenido hasta ahora los habitantes de Choachí y La Calera por donde pasa la Carretera Perimetral de Oriente, la cual coincide en largos tramos con vías ya existentes?

Una investigación extensa sobre las implicaciones del proceso de diseño y construcción de esa vía elaborado en 2016 por la estudiante Luisa Fernanda León Luque como tesis para obtener su Maestría en HABITAT en la



Universidad Nacional de Colombia, titulada “Conflictos Ambientales frente al Proyecto Perimetral de Oriente. Alternativas Participativas de Construcción Social del Hábitat en el Municipio de Choachí”<sup>20</sup>, llega a conclusiones como esta:

En materia de gestión y licenciamiento ambiental, el Estado centraliza la planificación de este tipo de proyectos que por ser un PINES (Planes de Interés Nacional Estratégico) quién lo asume es una entidad del nivel nacional (ANLA) que por dar cumplimiento a las presiones de intereses privados y de actores políticos, pasa por encima de los habitantes y las entidades del nivel local (municipal) al otorgar licencias que se evalúan en un corto plazo y no cumplen con los requisitos mínimos de evaluación de impacto real en materia ambiental, socioeconómica y cultural, situación que afecta en su totalidad la autonomía de los municipios, de las poblaciones en relación con la formas de desarrollo y ordenamiento territorial, reforzando la espacialidad dominante (espacio concebido).

Adicionalmente en el caso de las demás Unidades Funcionales (1, 2, 3, 4 y la parte de la UF 5 que no es vía nueva) donde no hay construcción de vía nueva, la normatividad en materia ambiental no permite que se realice un estudio profundo a través de un EIA sobre los impactos que puede generar el proyecto por la ampliación de la vía, como lo es el caso de las Termales ubicadas en la Unidad Funcional 4 entre otros municipios como La Calera y Sopó<sup>21</sup>.

A las citadas preocupaciones, se suma las que surgen del Oleoducto al Pacífico (OAP). La revista virtual “Las 2 Orillas” plantea el tema así en un artículo de enero 10<sup>22</sup> :

El Oleoducto al Pacífico (OAP) es un megaproyecto que transportará diluyente desde Buenaventura hasta la cuenca sedimentaria Llanos, para sacar petróleo pesado desde el Meta, Caquetá, Tolima, Huila, Valle del Cauca. Tendrá 780 kms de longitud, de los cuales serán 25 km mar adentro en el Pacífico. Las regiones afectadas serán Orinoquia, Amazonia, Andina, Pacífica.

<sup>20</sup> Se recomienda, a quienes estén interesados en profundizar en el tema, estudiar esta tesis en su totalidad. Está disponible en <http://bdigital.unal.edu.co/56787/7/LuisaF.Le%C3%B3nLuque.2016.pdf>

<sup>21</sup> Ver también: “Vía Perimetral de Oriente a medio camino”. Agencia de Noticias Universidad Nacional, 2017 <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/via-perimetral-de-orienta-a-medio-camino.html>

<sup>22</sup> <https://www.las2orillas.co/oleoducto-al-pacifico-el-proyecto-que-afectara-cuatro-regiones-naturales-de-Colombia/>

---

En el Auto 1234 de 4 de abril de 2014, el ANLA seleccionó la alternativa 1 y estableció términos de referencia para el estudio de impacto ambiental. Existe un concepto negativo de Parques Nacionales para el ramal Tapir del OAP, ya que pasará por el Parque Nacional Natural Picachos. [...] Surgen muchas preguntas por parte de las comunidades y habitantes de las áreas de influencia del proyecto de interés nacional OAP ramal Tapir. ¿Qué pasará con los habitantes de las áreas de influencia? ¿Cómo serán los procesos de servidumbre en el entendido de que muchos no tienen escrituras? ¿Qué pasará con las fábricas de agua por las cuales pasará este oleoducto? ¿Qué pasará con la fauna? ¿La construcción del oleoducto será una interrupción entre ecosistemas como páramos, corredores biológicos de flora y fauna?

Esto ocurre en la misma zona de Los Picachos en donde, recordemos, se llevó a cabo el operativo contra la deforestación en el que participaron cerca de 900 funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, Ejército Nacional, Fuerza Aérea Colombiana, Sociedad de Activos Especiales y Parques Nacionales Naturales.

La gran pregunta que surge de aquí es cuáles son las posibilidades reales de conservar los ecosistemas estratégicos para la seguridad y la resiliencia climática, no solamente de esa región del país, sino la de todo el territorio nacional que de una u otra manera depende de esta región, al igual que de la Orinoquia para esa ya mencionada seguridad y resiliencia climática. La Orinoquia, como lo demostró el inventario realizado por el Instituto Humboldt, posee 14 millones de hectáreas de humedales, vitales para el ciclo de agua y para la estabilidad de los ciclos hidrometeorológicos de los cuales, como se dijo atrás, depende todo el territorio nacional. Sin embargo, cuando se diseñó en el Ministerio de Agricultura y se tramitó en el Congreso de la República la llamada Ley Zidres, nunca se tuvo en cuenta el impacto que ese modelo de gestión de la Altillanura pudiera tener sobre esos ciclos.

Y junto con esa pregunta, surge también la relacionada con la calidad de vida de las comunidades rurales, indígenas y campesinas, y con la viabilidad de sus modelos económicos y productivos, de los cuales, además, depende también en gran medida la seguridad, la autonomía y la soberanía alimentaria de todo el país. Transcribo para finalizar este punto los últimos párrafos del ya citado artículo de Rodrigo Botero en la revista Semillas:

La gravedad del asunto no se ha dimensionado de manera correcta, pero lo cierto es que hoy en día, hay un proceso “paralelo” de apropiación de tierras, desarrollo de infraestructura vial local, promoción de la ganadería y de la coca como medio de desarrollo económico, y consolidado por la distribución y asignación de tierras en por lo menos los tres departamentos de la transición Orinoquía – Amazonía (Meta, Guaviare y Caquetá).

Semejante fenómeno, no debería pasar desapercibido, y mucho menos quedar sin una respuesta equivalente, en el sentido de privilegiar con proceso de formalización de la propiedad, inversión de infraestructura vial local, y promoción de la economía campesina, como mecanismo para consolidar la gobernanza en el proceso de implementación de los acuerdos de paz, en especial lo referente a la definición de la frontera agropecuaria, y la protección de las reservas ambientales del país, en el marco de una reforma rural integral. Sin embargo, esto parece estar cada vez más lejos, y el avance de la ampliación de la frontera por estas grandes expectativas de apropiación de tierras y desarrollo agroindustrial (y futuro minero energético) viabilizadas en la infraestructura de transporte, posiblemente financiado en algunos casos por los países y empresas privadas vinculadas a mercados internacionales, parece inexorable.

## **El aumento de la deforestación tras la firma del Acuerdo de Paz**

Un proceso que necesariamente llama la atención, tanto de quienes analizan estas dinámicas desde afuera como de quienes viven de cerca y en su vida cotidiana sus consecuencias, es el incremento desbocado de la deforestación y, con ella, el grave deterioro de muchos ecosistemas estratégicos, tras la firma del Acuerdo de Paz

---

entre el Gobierno y las FARC. Un artículo sobre los bosques amazónicos suscrito por Sergio Silva Numa y Helena Calle, publicado en Septiembre de 2018 en El Espectador<sup>23</sup>, indica que:

Desde que se firmó el acuerdo de paz con las FARC en noviembre de 2016, en Colombia cada vez hay más rastros de la pérdida de estos bosques. Paradójicamente, a la par que las tropas abandonaban las selvas para iniciar un proceso de reintegración a la vida civil, los rugidos de las motosierras y los incendios se multiplicaron en la Amazonía.

Las cifras del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) son contundentes: el 70% de la deforestación se concentra en la Amazonía y, desde la salida de las milicias, aumentó 44%. Los municipios donde más bosques se destruyen son también municipios donde la guerrilla se refugió por muchas décadas: San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá, en Caquetá; La Macarena, en Meta; Puerto Guzmán y Puerto Asís, en Putumayo, y San José del Guaviare, en Guaviare.

El 27 de Noviembre de 2018, otro artículo publicado en El Espectador<sup>24</sup>, de la Fundación Paz y Reconciliación, complementa así el panorama ambiental tras la firma del Acuerdo de Paz:

La paradoja ambiental del conflicto armado fue ese fenómeno que, a la par de acciones de guerra y la afectación a población civil, posibilitó la conservación de áreas de alto interés ambiental para el país y las estructuras ecológicas regionales. En muchas zonas del país las guerrillas se consolidaron históricamente en los territorios como agentes de control frente a los fenómenos de acaparamiento de tierras y la tala legal e ilegal de bosques.

Aunque la administración territorial del poder no era lo mismo que gestión ambiental de los territorios, es innegable que la conservación de biodiversidad durante décadas estuvo determinada por la presencia de actores armados en las áreas de alto valor ecológico. Según los datos históricos del IDEAM, entre los años 1990 y 2015, el total de hectáreas deforestadas de bosque estuvo cerca de los 5.5 millones. Es decir que, en promedio, cada año se deforestaron unas 200.000 hectáreas. [...]

Las constantes largas para implementar el capítulo rural del acuerdo de La Habana están frenando programas tan urgentes para el sur del país como la restitución y titulación de tierras a campesinos o el cierre definitivo de la frontera agropecuaria.

Por otro lado, las economías ilegales siguen arrasando en muchas regiones del país con ecosistemas de alta concentración de vida silvestre, como el caudal de los ríos y algunas áreas de bosque. Muchas de las zonas de antiguo control de la guerrilla de las FARC, en lugar de ser copadas por el Estado, con su fuerza y su institucionalidad, se han convertido en centros de expansión de grupos armados ilegales que disputan entre sí enclaves de la economía ilegal como el oro o la extorsión a ciudadanos y comerciantes. Durante el último par de años el país supo de cómo la minería ilegal es capaz de acabar con ríos enteros, tras conocerse el caso del río Sambingo, en el departamento del Cauca. Pero son muchos más ríos los que se encuentran a merced del accionar criminal y en medio del enfrentamiento entre estructuras armadas.

La firma de un Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC trajo consigo ese efecto parojo descrito en los párrafos anteriores: el creciente deterioro de muchos ecosistemas estratégicos del país que estaban protegidos

<sup>23</sup> "Colombia le dice adiós a sus selvas" <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/colombia-le-dice-adios-sus-selvas-articulo-815320>

<sup>24</sup> "Impactos ambientales tras dos años de postconflicto" <https://www.elespectador.com/noticias/paz/impactos-ambientales-tras-dos-anos-de-postconflicto-articulo-825854>



por la guerra. Ese efecto no fue inesperado. Por el contrario, existía casi la completa certeza de que, de no tomarse las precauciones necesarias, iba a suceder. En un artículo que escribí en Julio de 2016 CDPAZ / Planeta Paz<sup>25</sup>, titulado “Base Ambiental para la Paz - La necesidad de hacerle gestión del riesgo al paz-conflicto”, anotaba que “resulta indispensable incorporar estrategias eficaces de gestión de riesgo en el paz-conflicto y es importante que todos los actores institucionales y sociales del territorio sean conscientes de esto y posean al menos nociones mínimas sobre cómo lograrlo”. En ese documento, cité al señor Fabricio Hochschild, Coordinador Residente y Humanitario de Naciones Unidas en Colombia, quien en Enero 2016) manifestó en un artículo publicado en El Espectador<sup>26</sup> que

así como el conflicto en el país ha causado daños al medio ambiente por la siembra de minas antipersona, episodios de violencia en áreas protegidas y la deforestación provocada por la expansión de los cultivos ilícitos y el crecimiento de la minería ilegal, también es cierto que muchos de los lugares mejor conservados de Colombia están en áreas remotas, donde paradójicamente, como consecuencia del propio conflicto, el desarrollo ha sido limitado. [...]

De la incorporación de consideraciones de sostenibilidad ambiental en la planificación e implementación de los acuerdos, dependerá que la construcción de paz se convierta en una oportunidad para desarrollar modelos sostenibles. Ignorar o desconocer los aspectos ambientales en el posacuerdo, podría conducir a la destrucción del patrimonio natural de la Nación y al fracaso social de muchas de las intervenciones que se implementen.

En ese mismo documento hice mención de la intervención que en marzo de 2016 realizó la Coordinadora para América Latina y el Caribe de Desarrollo Sostenible del PNUD, Matilde Mordt, en el foro sobre los “Dividendos ambientales de la paz”, convocado por el DNP. Ella expuso, a manera de ejemplo, tres casos en los cuales unos acuerdos de paz, sin las debidas consideraciones a la dimensión ambiental, han generado efectos desastrosos

<sup>25</sup> Organización dedicada a estudiar la problemática nacional y latinoamericana, y a la constitución de sujetos políticos democráticos capaces de construir sociedad. Este documento formó parte del proyecto “Agenda Común para la Paz desde los Territorios” que adelanta la organización con OXFAM, con apoyo de la Unión Europea.

<sup>26</sup> Fabrizio Hochschild, “La paradoja ambiental del proceso de paz”, El Espectador, enero 20 de 2015 <http://www.elespectador.com/noticias/paz/paradoja-ambiental-del-acuerdo-de-paz-articulo-539073> Consultado junio 1º de 2016

---

para los ecosistemas locales. Manifestó también que menos de la cuarta parte de los acuerdos de paz llevados a cabo en el mundo han tomado en cuenta la dimensión ambiental, lo cual ha creado condiciones que en lo posible se deberían prevenir en Colombia. Se refirió en concreto a acuerdos de paz llevados a cabo en la República Democrática del Congo, en África Oriental (Guinea, Liberia, Sierra leona y Costa de Marfil) y en América Central (concretamente en el Salvador). Dichos casos ilustran y confirman los temores expresados por el señor Fabricio Hochschild en el artículo citado y por quienes venimos expresando desde hace s años y en distintos escenarios esa preocupación.

La Oficina del Alto Comisionado para la Paz forjó el concepto de “paz territorial”, que consiste en la construcción en las regiones mismas, de las condiciones que harán posible que germe la semilla de la paz. La “paz territorial” consiste en

un proceso democrático por medio del cual, el conjunto de actores y organizaciones con asiento y presencia en los diferentes territorios, logran articular sus intereses, expectativas y agendas alrededor de una visión compartida de futuro, como fruto del diálogo útil y respetuoso del territorio consigo mismo, la nación y la comunidad internacional. Este proceso para que sea efectivo debe conducir a la construcción de nuevos pactos sociales, políticos, económicos y ambientales, que permitan ordenar el territorio y refundar las relaciones en el respeto y la protección de los Derechos Humanos.<sup>27</sup>

Si bien [...] nadie debería poner en duda los beneficios de la paz para Colombia, tampoco debe existir duda sobre la necesidad de hacerle gestión del riesgo al *paz-conflicto* con el fin de garantizar en lo posible que los acuerdos que se firmen en La Habana alcancen los objetivos previstos.

Somos conscientes de que con la desaparición -o por lo menos la merma- del conflicto armado, surgirán nuevos y muy complejos conflictos, y se visibilizarán otros que hasta ahora han permanecido más o menos ocultos por las *cortinas de humo* de la guerra.

Conservo en la memoria el título de uno de los libros de la tetralogía de José María Gironella que mi abuelo tenía en su biblioteca: un pesado volumen titulado “*Ha estallado la paz*”<sup>28</sup> publicado en 1966, que relata lo que fueron los años que siguieron a la terminación de la guerra civil española. Con la firma de los acuerdos de La Habana *estallará la paz en Colombia* y se dará inicio no a un “posconflicto” propiamente dicho, sino a lo que otros autores han denominado un “posacuerdo”, que he optado por llamar el *paz-conflicto*, precisamente para llamar la atención sobre el hecho de que la paz es otra forma de turbulencia que generará efectos que deben ser manejados y absorbidos oportuna y adecuadamente, y con los menores traumatismos posibles, por los territorios locales.

El *paz-conflicto* tendrá lugar en los territorios simultáneamente con las manifestaciones de otras *turbulencias* que estarán sometiendo a prueba su *resiliencia*: capacidad de los sistemas territoriales para resistir los efectos de determinadas dinámicas y para recuperarse de los mismos cuando hayan generado desastres. Lamentablemente, como lo están demostrando los procesos de deterioro ambiental a que hacen referencia las páginas anteriores, no se llevó a cabo esa gestión del riesgo, no solamente frente al impacto sobre los ecosistemas que la experiencia indicaba que podría ocurrir, sino en general frente a la implementación del Acuerdo de Paz.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otras instituciones que forman parte del Sistema Nacional Ambiental SINA habían previsto por lo menos 12 Estrategias para incluir el tema ambiental en los puntos 1 y 4 de los Acuerdos de La Habana, pero a la hora de la implementación estas no se pusieron en práctica. El Decreto

<sup>27</sup> Redprodepaz y otros, “La construcción de paz desde los territorios” <http://documentos.pas.org.co/Contruccion%2opaz%2oterritorios.pdf>

<sup>28</sup> La tetralogía de Gironella consta de los siguientes títulos: *Los cipreses creen en Dios* (1953), *Un millón de muertos* (1961), *Ha estallado la paz* (1966) y *Los hombres lloran solos* (1986).

---

893 de 2017 “por el cual se crean los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET”<sup>29</sup> y se estructura y reglamenta la implementación de estos instrumentos para la construcción de la “paz territorial”, solamente menciona de manera marginal “los planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial” para el caso de los territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas, pero no incorpora conceptos claves como el de Gestión del Riesgo y mucho menos los de Gestión Ambiental y Gestión Climática, a pesar de que cuando el Decreto se expidió (28 de Mayo) se encontraba en plena ebullición el desastre desencadenado en Mocoa por un fenómeno hidro-meteorológico extremo ocurrido el 31 de Marzo de ese año. En esa norma no se dejó siquiera un “conector” para las citadas Estrategias diseñadas por el SINA. Por supuesto la implementación de ese Acuerdo, tras más de siete décadas de conflicto armado, no era sencilla, y espero que estos comentarios sean interpretados como un aporte constructivo para *enderezar las cargas*, en cuanto al fortalecimiento de los territorios para enfrentar los desafíos que implica el cambio climático.

## **Los desafíos 3 y 4**

Estos desafíos se refieren, de un lado, a garantizar la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria de quienes habitamos en el territorio nacional y, de otro, a 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. Estos desafíos solamente se podrán enfrentar de manera efectiva a través de alianzas reales entre el Estado y las comunidades, con la participación activa, cuando corresponda, de los actores y sectores económicos públicos y privados, y de la cooperación internacional.

No tenemos espacio aquí para analizar detenidamente las reacciones que generó en las comunidades y organizaciones campesinas el operativo llevado a cabo en el Parque Natural Los Picachos, en el cual participaron “cerca de 900 funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, Ejército Nacional, Fuerza Aérea Colombiana, Sociedad de Activos Especiales y Parques Nacionales Naturales”<sup>30</sup>, al cual hicimos referencia atrás. Pero no quiero terminar sin resaltar, a manera de ejemplo, una iniciativa que describe la tantas veces citada revista Semana Sostenible, y que consiste en un manifiesto ecológico y por la paz suscrito por 30 organizaciones de campesinos, indígenas y afrodescendientes de La Macarena, liderados por la Asociación de Juntas de Acción Comunal del municipio (Asojuntas), que fue presentado a principios de abril de 2018 en el segundo Foro Ambiental y Agrario. En un artículo titulado “El manifiesto contra la deforestación de La Macarena que pocos escucharon”<sup>31</sup>, la publicación informa que:

En el documento de seis páginas, que incluye exigencias para el Estado y propuestas y compromisos por parte de la comunidad, las organizaciones dieron su visto bueno para cambiar sus tradiciones productivas, como la quema y la ganadería extensiva por apuestas intensivas, agroecológicas y más sostenibles; además de tomar como punto de partida las prácticas comunitarias de autorregulación para la protección ambiental y social del territorio.

Este pacto también propone un trabajo mancomunado entre las autoridades del Estado, las fuerzas regionales y los habitantes de La Macarena para definir las responsabilidades sobre el control a la ganadería extensiva y la protección efectiva del bosque, y a su vez las posibilidades para el desarrollo de una economía campesina sostenible. [...] Las organizaciones plantearon acciones como reconvertir y transferir nuevas ganaderías por medio de sistemas silvopastoriles y poner en marcha un control

<sup>29</sup> En el número 96 de la Revista Foro se publica el artículo “Avances y retos de los Programas de Desarrollo con enfoque Territorial. Balance parcial en el contexto de cambio de Gobierno”, de Sergio Guarín, de FIP.

<sup>30</sup> <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/asi-fue-el-operativo-contra-la-deforestacion-en-el-parque-los-picachos/41952>

<sup>31</sup> <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/el-manifiesto-contra-la-deforestacion-de-la-macarena-que-pocos-escucharon/41921> Resaltados en el original.

---

concertado con las comunidades sobre los senderos verdes y ecológicos de los parques Tinigua, Chiribiquete, Picachos y la Serranía de La Macarena.

Evitar la praderización de la selva y la resiembra de coca necesita de una política de protección a la economía regional, tendiente a replicar otras experiencias exitosas sobre el cuidado del medio ambiente.

Lamentablemente, según informa la revista hacia el final del artículo, “Solo cuatro autoridades del gobierno hicieron presencia en el Foro Ambiental Agrario en la Macarena, todas del sector ambiental: Cormacarena, Parques Nacionales Naturales, Visión Amazonia y el Instituto Alexander von Humboldt”. Delio Franco, Presidente de Asojuntas, dijo que el gobierno siempre ha hecho caso omiso a los llamados de la comunidad; “Cuando realizamos la convocatoria para el Foro Ambiental, muchas entidades contestaron que no podían ir porque ya no tenían viáticos. En el primer foro fue igual, siempre actúan con los oídos sordos”. Para Franco, el evento buscaba la presencia de tomadores de decisión y una gran representación de entidades como el ministerio de Agricultura y las agencias de tierras, además de las ambientales, para sentarse a conversar y llegar a acuerdos que permitan un balance entre la producción y la sostenibilidad. “Queremos hacer el cambio. Pero en los dos foros ambientales el Estado fue sordo y brilló por su ausencia”.

Ante la poca participación estatal, las organizaciones campesinas de La Macarena ya trabajan en una nueva estrategia. “Nos hemos reunido con varios representantes y líderes del departamento del Meta para consolidar la Mesa Campesina de Concertación Ambiental, la cual, si es necesario, viajará a Bogotá a dialogar con el gobierno y hacer un acuerdo entre la institucionalidad y los campesinos. Esa reunión debe realizarse lo antes posible”, dijo el Presidente de Asojuntas. Además de La Macarena, Uribe, Mesetas, Vistahermosa y Concordia ya decidieron unirse al nuevo llamado. El ideal es que esta mesa campesina se siente con todas las autoridades para buscar líneas de producción articuladas con el tema ambiental y poder articular a los campesinos.

En la segunda parte del artículo “Top 20 de noticias sobre bosques en 2018”, Semana Sostenible resalta varios ejemplos que evidentemente constituyen señales positivas frente a la posibilidad de reducir la deforestación que afecta a los ecosistemas colombianos y en particular a los de la región amazónica. Incluyen iniciativas legislativas, alianzas con organizaciones internacionales para financiar y acompañar proyectos comunitarios de desarrollo verdaderamente sostenibles, y la creación, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de diez Centros Regionales de Diálogo Ambiental en Neiva, Bucaramanga, Villa de Leyva, Bogotá, Barranquilla, Santa Marta, San Andrés, Quibdó, Leticia y Villavicencio.

### **Señales contradictorias por parte del Gobierno Nacional**

Sin embargo, mientras por un lado aparecen estos que en Prospectiva se denominan “*gérmenes de futuro*”, que auguran la posibilidad de cambios favorables en las tendencias aniquiladoras, surgen señales contradictorias por parte del Gobierno Nacional, como fue la decisión de Colombia de no suscribir en septiembre pasado el Acuerdo de Escazú<sup>32</sup> (“Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”), de importancia estratégica para el país no solamente por la crisis ambiental que cada vez es más evidente en distintas regiones y con distintas expresiones, sino por el hecho de que una gran cantidad de los líderes sociales asesinados en Colombia participan en procesos de protección ambiental de sus territorios y para reclamar el derecho a la participación y el respeto a los derechos ambientales que consagra la Constitución.

Así mismo, sorprendió de manera totalmente desfavorable la decisión del Gobierno Nacional de abstenerse de votar a favor de la Declaración sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las

---

<sup>32</sup> Ambiente y Sociedad <https://www.ambienteysociedad.org.co/es/colombia-y-el-acuerdo-de-escazu/>



zonas rurales. Esta Declaración -afirma la organización DeJusticia- es una herramienta del marco normativo internacional que brinda ciertos lineamientos y que permitirá a los países desarrollar y fortalecer políticas específicas que atiendan las particularidades de campesinas y campesinos, pues trae al escenario internacional tres derechos vitales: el derecho a la tierra, el derecho al agua y el derecho a las semillas. A su vez, la Declaración protege los derechos esenciales del resto de la población, incluyendo la urbana, pues las complejidades del sistema alimentario tienen una estrecha relación con el derecho a la alimentación, a la salud y a un ambiente sano<sup>33</sup>.

Tanto el Acuerdo de Escazú como la Declaración sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, de haber sido suscritas por Colombia, habrían entrado a fortalecer el debilitado Estado de Derecho en Colombia, y a crear las condiciones necesarias para que los territorios colombianos, y los ecosistemas, comunidades, instituciones y sectores económicos que forman parte de ellos, fortalezcan su resiliencia frente a los desafíos del cambio climático, y frente a otros desafíos cuyo análisis, por ahora, quedo debiendo. Me refiero a los efectos que puedan tener las políticas del gobierno de Bolsonaro sobre la Amazonia<sup>34</sup> y lo que va a significar para la seguridad climática de América del Sur y del planeta en general, o los efectos del negacionismo climático activo y agresivo de Trump y, en otros campos (pero en últimas en el mismo), los efectos de procesos como la crisis de las relaciones entre Colombia y Venezuela, que necesariamente debe abordarse en la escala de los intereses geopolíticos de las grandes potencias, las cuales históricamente han librado las guerras entre ellas en territorios ajenos, cuyos habitantes terminan siendo quienes aportan la mayor parte de los muertos, de la destrucción y del dolor.

33 <https://www.dejusticia.org/la-declaracion-de-derechos-campesinos-si-podria-proteger-al-campesinado-colombiano/>

34 Ver <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/amazonia-colombiana-la-victima-silenciosa-de-la-politica-antiambiental-de-bolsonaro/42524>

---

## **LUCHAS SOCIALES RECIENTES: POR EL RECONOCIMIENTO DE LA DIGNIDAD Y CONTRA LA GUERRA POTENCIAL**

ANA MARÍA RESTREPO R.

HISTORIADORA Y MAGISTER EN LITERATURA.

MAESTRA EN GEOGRAFÍA

EQUIPO DE MOVIMIENTOS SOCIALES DEL CINEP

MARTHA CECILIA GARCÍA V.

SOCIÓLOGA Y MAGÍSTER EN URBANISMO

EQUIPO DE MOVIMIENTOS SOCIALES DEL CINEP

*Cada persona lo es porque otras la reconocen como persona [...] por eso el peor castigo que puede infigirse es la condena a la invisibilidad, a ignorar la existencia del otro, el rechazo o el desprecio. Es el reconocimiento recíproco el que nos constituye básicamente como seres humanos, el que [...] pone los cimientos de una sociedad inclusiva (Adela Cortina, Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia. Barcelona: Paidós, 2017, pág. 100).*

---

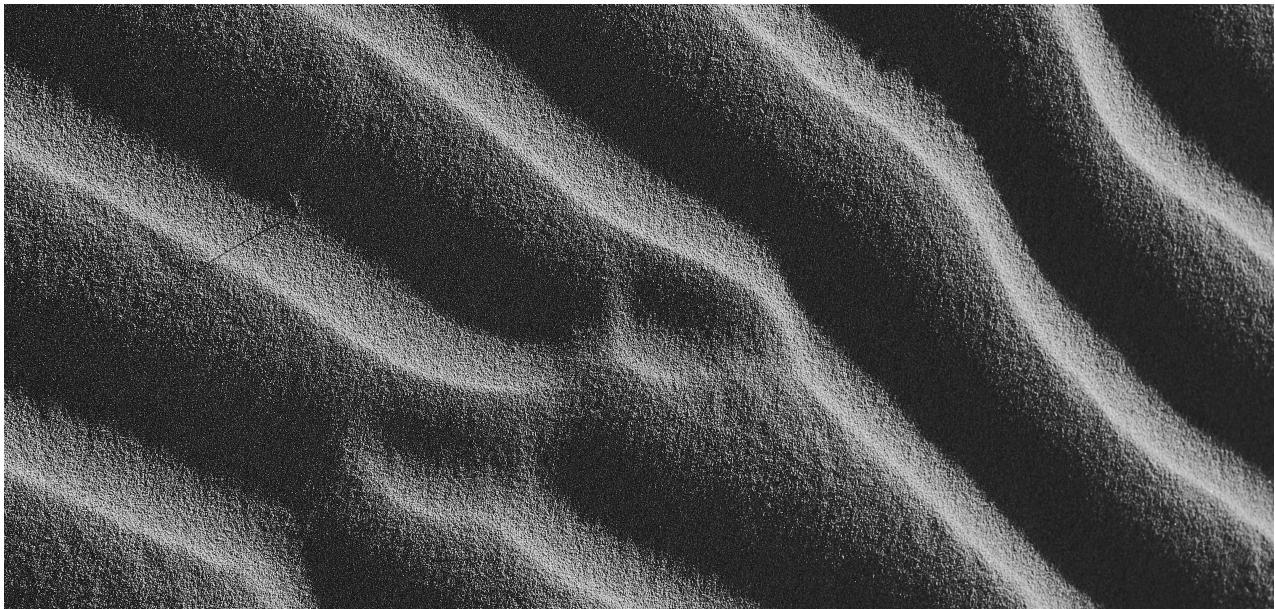
**L**a filósofa española nos advierte que condenar a los otros a la invisibilidad manifiesta un irrespeto a la dignidad del otro y constituye una de las bases de la exclusión. Esto debería ser un llamado de atención para aquellas autoridades que sostienen que trabajan para lograr una sociedad inclusiva, porque ¿cómo incluir a quienes no son reconocidos?

La pregunta surge de la observación de las maneras como el actual gobierno ha manejado distintas luchas sociales ocurridas, precisamente, porque las demandas de sus protagonistas no son escuchadas o, ni siquiera, conocidas, ya sea que provengan del mundo rural o del urbano, del centro o de la periferia del país.

Y el epígrafe conducirá el análisis –que se presenta a continuación– de las luchas sociales ocurridas durante lo que va corrido del cuatrienio del presidente Iván Duque, en especial, aquellas que han tenido muy poca atención nacional hasta el momento, lo que no significa que carezcan de importancia ni de potencial para expresar conflictos sociales agudos que habrá que atender más temprano que tarde si de lo que se trata es de expresar respeto por la dignidad del otro y contribuir a consolidar la esquiva paz.

### **“Cerraron tu ojo para que miles abramos los nuestros”**

Con esta frase, la Mesa Amplia Nacional de Profesores de Universidades Públicas expresó su solidaridad con Esteban Mosquera, el estudiante de Música de la Universidad del Cauca que perdió su ojo izquierdo después



de haber recibido un violento impacto con una bomba aturdidora lanzada directamente a su rostro por un agente del Esmad, a la entrada del campus universitario, el 13 de diciembre. Al día siguiente de haber sucedido este doloroso hecho, el presidente Duque se presentó a firmar el acuerdo logrado entre delegados estudiantiles y profesorales, y funcionarios del gobierno nacional después de las negociaciones que duraron 3 semanas y se centraron en discutir el pliego petitorio de 10 puntos que el movimiento estudiantil envió a presidencia y al Ministerio de Educación a finales de septiembre y que, salvo algunos de sus aspectos financieros, había sido desconocido en el acuerdo que firmaron presidente y rectores el 26 de octubre.

El 14 de diciembre, las Instituciones de Educación Superior Pública (IES) cumplían 65 días de paro nacional, habían realizado 9 grandes movilizaciones nacionales y muchas más locales, no solo para exigir presupuesto estatal adecuado para las IES sino para que la ciudadanía supiera cuán legítima es su lucha para que el país pueda contar ahora y en el futuro con una educación pública estatal gratuita de calidad. Ese día, madres de estudiantes de la Universidad del Cauca se plantaron frente al Esmad para evitar más confrontaciones con sus hijo/as, mientras cientos de jóvenes llenaron aceras y calles del centro de Popayán con ojos pintados con tiza, denunciando la violencia policial, a la manera de los escraches del sur del continente.

El movimiento estudiantil y profesional universitario ha batallado en los últimos meses con alegría, esperanza y también con dolor y logró que el gobierno se comprometiera a entregar un total de \$5.8 billones para el fortalecimiento de la Educación Superior Pública, a realizar reformas en el mediano plazo en el sistema de regalías, en los artículos 86 y 87 de la Ley 30, en el Ictex y en la ley 1911.

Pero ¿había que llegar a la confrontación violenta para que el presidente tuviese un encuentro cara a cara con los delegados estudiantiles y profesorales? Lo que queda claro es que el Esmad fue escalando en acciones violentas contra los manifestantes a medida que fue pasando el tiempo<sup>1</sup> y lanzó un mensaje fuerte y claro: la

<sup>1</sup> “A la fecha no se implementa lo contenido en relación con el *Protocolo para la coordinación de acciones y garantías a la protesta pacífica* y particularmente lo referido a: a. Papel de la fuerza pública; b. Instancias de Coordinación; c. Misiones de verificación; d. enfoques y principios”. Indepaz, Marcha Patriótica y Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular. *Todos los nombres, todos los rostros: informe de derechos humanos sobre la situación de líderes/as y defensores de derechos humanos en los territorios*. Separata de Actualización, 19 de noviembre de 2018.

---

estigmatización a uno de sus enemigos sociales<sup>2</sup> está cimentada en aspectos étnicos, de género, generación y región. Si este cuerpo policial ha mostrado tolerancia cero ante las protestas indígenas del Cauca, ahora ha sumado a su lista de enemistades a los estudiantes del mismo departamento. En lo sucesivo, habrá que corear a todo pulmón: “No dispare, soy estudiante”.

A pesar del amargo aprendizaje, de la dolorosa lección, se prevé que el movimiento estudiantil y profesoral estará atento al cumplimiento gubernamental de los acuerdos y que no dejará pasar por alto ni el más nimio de sus detalles.

### **“Que la paz no nos cueste la vida!”**

Es una petición de líderes/as sociales y defensores de derechos humanos ante el incremento dramático del número de asesinatos, amenazas, actos de intimidación y estigmatización (como acusaciones de ser guerrilleros, informantes o enemigos del desarrollo) y atentados contra ello/as, aumento reconocido, a comienzos de diciembre de este año, por Michel Forst, Relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos<sup>3</sup>. Si a comienzos del presente decenio se consideraba que ser sindicalista revestía la más alta peligrosidad, desde la firma del Acuerdo de Paz, esa calidad la tiene hoy el ser líder social o defensor de derechos humanos.

Estas personas son la voz de sus comunidades, en especial de aquellas que viven en zonas donde se percibe aún más la ausencia del Estado. Son, también, quienes velan por el cumplimiento de los derechos humanos, defienden el medio ambiente, exigen restitución de tierras y sustitución de cultivos<sup>4</sup>, incentivan la participación efectiva de los ciudadanos, son constructores de paz y del tejido social, luchan contra las economías ilegales, hacen veeduría ciudadana. En resumen, su función social es buscar fortalecer la democracia y el disfrute colectivo de los derechos<sup>5</sup>. Hacen parte de organizaciones comunales, indígenas, afrodescendientes, campesinas y de movimientos y partidos políticos, precisamente, aquellas que han puesto la mayor cantidad de estas víctimas<sup>6</sup>.

Según el último reporte presentado por Indepaz, en coordinación con Marcha Patriótica y la Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular, entre el 1º de enero y el 17 de noviembre de 2018 fueron asesinados 226 líderes sociales y defensores de derechos humanos en 112 municipios del país. Desde la elección presidencial de Iván Duque, el 17 de junio de 2018, han sido asesinados 120 líderes/as y defensores/as de derechos humanos. 43 entre la elección y la posesión del presidente y 77 durante lo que va corrido de su mandato<sup>7</sup>.

Mientras se registra una disminución del número de víctimas mortales de la violencia derivada del conflicto armado, se evidencia un aumento de las violaciones al derecho a la vida, la integridad y la libertad de líderes sociales y defensores de derechos humanos. Esta aparente paradoja resulta de la situación de guerra potencial en la que nos encontramos los colombianos, aquella situación en la que, según Adela Cortina, *no es posible hablar de paz mientras los hombres se encuentren en situación de guerra potencial: ha de existir garantía de que ha cesado la voluntad de luchar* (Cortina, 2017, p. 158).

<sup>2</sup> Sobre la enemistad social ver Archila (2003, Capítulo 6).

<sup>3</sup> Comunicado de Prensa: *Colombia debe actuar para detener los asesinatos y ataques contra defensores y defensoras de los derechos humanos*, Relator de la ONU, 3 de diciembre de 2018. En <http://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/comunicados-de-prensa/427-ano-2018/8990-colombia-debe-actuar-para-detener-los-asesinatos-y-ataques-contra-defensores-y-defensoras-de-los-derechos-humanos-relator-de-la-onu>.

<sup>4</sup> Apoyan políticas derivadas del Acuerdo de Paz, como el Programa Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).

<sup>5</sup> Ascacat, Cinep/PPP, CCJ, Confederación de Acción Comunal, Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Iepri-UN, Movimiento Ríos Vivos, Programa Somos Defensores, Verdad Abierta. ¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el post-acuerdo. Bogotá, octubre de 2018, pág. 9. En [https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/12/cuales\\_son\\_los\\_patrones.pdf](https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/12/cuales_son_los_patrones.pdf)

<sup>6</sup> Ibíd., pág. 21.

<sup>7</sup> *Todos los nombres, todos los rostros: informe de derechos humanos sobre la situación de líderes/as y defensores de derechos humanos en los territorios*. Separata de Actualización, 19 de noviembre de 2018, pág. 7.

---

Y es que las movilizaciones que se han presentado a lo largo y ancho del país, durante las cuales miles de ciudadanos gritaron al unísono “¡No más!”, ni un asesinato más de líderes sociales y defensores de derechos humanos, son una muestra de los esfuerzos por dejar atrás la voluntad de guerrear y del reclamo de miles de colombianos al actual gobierno para que atienda, cuide y proteja a estos luchadores sociales, a estos voceros comunitarios y promueva agilizar las investigaciones para determinar quiénes son los responsables de esta violencia contra ellos y, en consecuencia, castigarlos.

Desde el 6 de julio de 2018, cuando ya había sido elegido el presidente Duque, hasta octubre, se han realizado sistemáticamente 4 movilizaciones nacionales (en agosto, el mismo día de la posesión del nuevo presidente, en septiembre y octubre se repitieron, aunque menos masivas), todas con el propósito de rechazar la situación de guerra potencial, todas para rechazar los constantes atentados y asesinatos de líderes sociales y para reiterar que son sistemáticos y se oponen a la construcción de la paz y la justicia social, aunque éste, como el anterior gobierno, se empeña en negar.

### **“Si me toca ser la siguiente que sea la última”**

Esta consigna, cada vez más coreada durante las protestas contra feminicidios, vuelve a poner en evidencia que la guerra nos ha dejado su hálito, que el país aún no logra deshacerse de los ánimos belicistas y, en este caso, la guerra es contra las mujeres (Segato, 2018). Durante el lapso que estamos analizando, seis marchas en distintas localidades denunciaron la violencia perpetrada contra mujeres en el seno de relaciones interpersonales, muchas de ellas, familiares e íntimas. Otra manifestación recordó que, en contextos bélicos, los cuerpos femeninos se asumen como campos de batalla, sobre los cuales y por los cuales se despliegan diversas tácticas y estrategias de guerra.

Rita Segato ha distinguido entre dos formas de crímenes de género: los femicidios íntimos, denunciados en las primeras seis marchas mencionadas y los femicidios de tipo bélico, que ella denomina femigenocidios, objeto de rechazo durante la conmemoración del Día Internacional de la No violencia contra las Mujeres de este año, en varios países de América Latina, dada la expansión de este fenómeno en el continente, y en Colombia en particular, por la necesidad social de saber la verdad sobre los crímenes sexuales que se han cometido en el contexto de la guerra. Y resulta alarmante que después de la firma de los Acuerdos de Paz y en los cuatro primeros meses de un nuevo gobierno haya tantas acciones colectivas públicas para rechazar femicidios. Razón tiene Sisma Mujer cuando señala que un reto para la paz es transitar del fin de la guerra a la erradicación de la violencia sexual contra las mujeres<sup>8</sup>, que debe acompañarse de la eliminación del maltrato. La situación es peor aún si tenemos en cuenta que diez movilizaciones se realizaron en este breve lapso para denunciar el maltrato y la violencia sexual infantil, así como el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, en especial de comunidades indígenas, por parte de grupos armados irregulares.

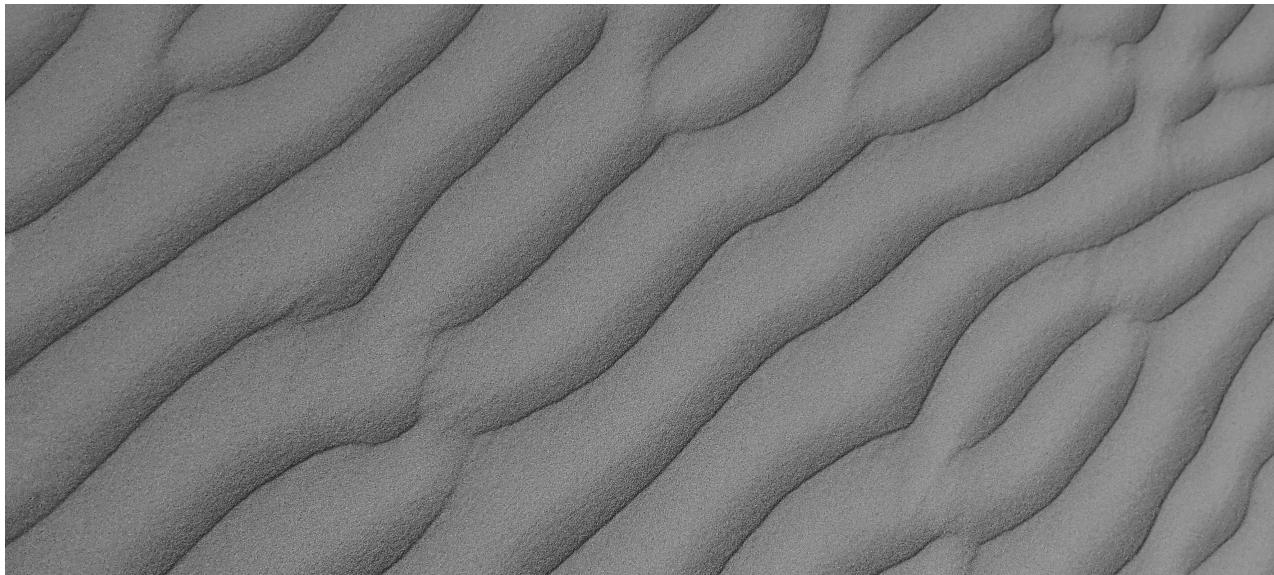
Este conjunto de movilizaciones sociales denuncia con valor que la feminización de la guerra, que el ataque sexual sistemático al cuerpo de las mujeres y de las y los niños y adolescentes, continúan siendo maneras de destruir el arraigo comunitario y formas de tomar el control sobre territorios. Pero también reclaman la mirada y la acción gubernamental para frenar el destierro y enfrentar la impunidad que campea en la mayoría de casos de crímenes sexuales.

### **Luchas en el campo colombiano**

En lo que va corrido del gobierno de Duque, la mayoría de las luchas sociales del mundo rural colombiano han sido más que desatendidas, desconocidas. Frente a la capacidad de convocatoria y persistencia de los

---

<sup>8</sup> Título del Boletín No. 12 sobre *Comportamiento de la violencia sexual contra niñas y mujeres en Colombia durante 2016*, de la Corporación Sisma Mujer, 25 de mayo de 2017.



estudiantes parece no haber comparación. Sin embargo, si la de los estudiantes ha sido una lucha larga, con antecedentes de larga duración (más allá de Duque), algunas luchas del mundo rural llevan mucho más tiempo o han sido mucho más constantes; tal vez por no estar en el escenario urbano o no poder interpelar al capitalino, retrasando su llegada al trabajo o la casa, no son percibidas.

Si bien muchas de las luchas del mundo rural en el periodo de agosto a los primeros días de diciembre son las luchas eternas por infraestructura de vías terciarias para sacar la producción agrícola, por dotación y asignación de maestros para las escuelas rurales, por infraestructura y personal idónea para los centros de salud en veredas y corregimientos, por el apoyo al sostenimiento de acueductos veredales y comunitarios o el derecho al abastecimiento de agua suficiente y consumible, tres momentos del periodo dan pistas sobre una relación que será mucho más conflictiva porque delega funcionarios para soluciones apaga-incendios, niega las propuestas territoriales de solución de las redes de conflictos en el mundo rural y tiene de antemano un papel asignado a las comunidades rurales del país.

Los pronunciamientos del Ministro de Defensa, cuando ya se conocía su futuro cargo ministerial, las incursiones del Esmad contra las variadas y novedosas formas de llamar la atención de la opinión pública por parte de los estudiantes y la definición de la protesta social rural en el primer discurso de Duque tras ser elegido como presidente ya daban señales de que no se trata de un gobierno que meramente ignore las luchas sociales, lo que es peor, las tergiversa y deslegitima:

Ese país será también el país que en el campo colombiano, en lugar de propiciar siempre la fractura y la protesta social incentivando odios, lo que va a hacer es generar la fraternidad entre empleadores y trabajadores, y generará la armonía vigorosa entre la agroindustria y el pequeño productor, para que el campo colombiano llegue al resto del mundo y se constituya en un motor de nuestra economía<sup>9</sup>.

Las siguientes luchas se caracterizan por construir al ejecutivo nacional como adversario, es decir, a diferencia de lo sugerido por Duque, los manifestantes no ven en el gobierno central un enemigo a quien odiar, ven allí la causa de los conflictos que enfrentan o los medios de solución a ellos y, por lo tanto, reconocen su papel, su diferencia y la posibilidad de una interlocución.

<sup>9</sup> <https://www.elespectador.com/elecciones-2018/noticias/politica/el-primer-discurso-de-ivan-duque-como-presidente-electo-de-colombia-articulo-795007>.

---

## **La madre de las luchas: Katsaliamana**

El 23 de diciembre de 2018 se cumplen 740 días de la acción de resistencia civil de la comunidad Wayuú de Katsaliamana para exigir al gobierno colombiano que se aclare cómo fue el proceso de consulta con las comunidades indígenas que permitió la entrada de distintas empresas mineras nacionales y extranjeras a su territorio y exigir la reparación de los daños ambientales, sociales y culturales que han sufrido tras 40 años de explotación de la mina de carbón de Cerrejón. La comunidad Wayuú ha establecido un campamento al lado de la línea férrea que sirve para el transporte de carbón y se mantendrán allí hasta que se resuelvan sus demandas, pues la desnutrición de los niños, la falta de agua y la imposibilidad de una economía propia sostenible<sup>10</sup> son causadas por la presencia de multinacionales en su territorio.

En el mes de marzo de 2018 se instaló una mesa de diálogo y negociación con la empresa Carbones del Cerrejón, pero las conversaciones permanecen en el ámbito de los temas de relacionamiento de la empresa con la comunidad y no de su responsabilidad en la crisis social y ambiental que afecta a los Wayuú.

Lo impactante de la lucha de Katsaliamana es que a pesar de que ya van cerca de dos años de una acción de resistencia, el Estado colombiano sólo ha mostrado su cara a través del ICBF, de organismos de control como la Procuraduría, y del Esmad que intentó, a comienzos de febrero del 2017, levantar el campamento indígena y detuvo a algunas autoridades tradicionales, pero el gobierno nacional con sus políticas de apertura a la explotación minera no parece tener intenciones de responder por las consultas necesarias para garantizar los derechos territoriales frente a las multinacionales –como ya lo ha demostrado con el desconocimiento a las Consultas Populares y sobre todo con la negación de sus resultados–ni mucho menos atender a las ‘víctimas del desarrollo’, como lo son estas comunidades indígenas que viven en condiciones de especial vulnerabilidad, dada la historia que han vivido desde mediados de la década de 1970, de expoliación, destierro, amenazas y asesinatos por oponerse a la usurpación territorial y al extractivismo.

## **Los productores**

Dos tipos de productores campesinos interpelan al gobierno nacional desde distintos frentes. Sin embargo, ni los unos ni los otros logran poner sus demandas en el escenario de la discusión política gubernamental. Por un lado, los productores de leche, papa, arroz y café repitieron en septiembre la movilización y declaratoria de paro nacional para rechazar los Tratados de Libre Comercio firmados y pendientes (los lecheros temen por el que se firmará con Nueva Zelanda) y las importaciones que afectan la comercialización de sus productos. Si bien la movilización de las Dignidades Agropecuarias es ya reconocida, no lo es la particularidad de las demandas de los productores de acuerdo a la región; esto genera entonces que no sólo haya chance de renegociación de los tratados nacionales sino de políticas específicas para la producción local. A pesar de que, como bien lo señaló en su discurso de triunfo, para Duque los campesinos son mano de obra disponible para los proyectos económicos regionales.

Por otro lado, si bien durante el gobierno Duque hemos encontrado pocos registros de movilizaciones de campesinos cocaleros, en departamentos como Caquetá siguen protestando contra las erradicaciones forzosas que adelanta la Fuerza Pública, y en otras regiones, como el Catatumbo, los campesinos reclaman porque quieren hacer parte del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), pero la persecución a los cultivadores, el uso de glifosato y la negación de los planes de sustitución voluntaria de cultivos (impulsados por el Acuerdo de Paz de La Habana) son señales claras de que el campesino cocalero es

---

<sup>10</sup> Mencionan también la pérdida de la explotación de las minas de sal que ayudaba al sustento de una parte de la comunidad de la Gran Nación Wayuú.

---

visto como delincuente y no se ha hecho el menor esfuerzo por comprender los contextos de producción de la coca y escuchar sus solicitudes de planes eficaces y garantizados de sustitución.

### **Un compromiso: La minga por la vida**

Cerca de 500 indígenas de pueblos Wounaan, Zenú y Emberá del departamento de Chocó, llegaron el 12 de noviembre a la capital del país para exigir acciones del gobierno nacional frente a la crisis humanitaria que padecen por la situación de violencia en sus territorios. Se movilizaron para denunciar en Bogotá reclutamientos, desplazamientos forzados y amenazas de grupos armados en sus territorios, para pedir que se desmilitaricen las zonas donde viven. La movilización a Bogotá también fue un mecanismo de protección ante los enfrentamientos entre el ELN y el Clan del Golfo en los municipios de Riosucio y Carmen del Darién.

Los indígenas también exigían –y esperaban ser atendidos y escuchados por el presidente– el cumplimiento gubernamental de unos acuerdos que hicieron con autoridades del Ejecutivo y que incluyen el desminado de zonas donde viven, la reparación a víctimas del conflicto, la canalización de un río, la definición de límites entre territorios de afrodescendientes e indígenas, la participación en los recursos del Sistema General de Participaciones, salud, vivienda, educación, y garantías en materia de seguridad y protección del medioambiente en sus territorios.

A pesar de las trabas para llegar a la Plaza de Bolívar (pues la caravana fue detenida en la entrada a Bogotá durante varias horas y muchos indígenas decidieron entrar a la capital a pie y también se les prohibió pernoctar en la Plaza), el 16 de noviembre se firmó un Acuerdo entre el Gobierno nacional y los manifestantes en el que el primero se comprometió a realizar un diagnóstico de seguridad y una misión de verificación a principios de 2019 en Chocó, un proyecto de desminado y comprometió a la Unidad Nacional de Protección para iniciar los procesos de protección individual y colectiva, a la Agencia Nacional de Tierras para la verificación de linderos con Consejos Comunitarios, al Ministerio del Interior con un proceso de reparación colectiva en el que se incluirá el fortalecimiento de la guardia indígena y al Ministerio de Salud con la asesoría para la construcción del Sistema Propio de Salud de los Pueblos Embera Katío, Wounaan y Zenú.

Valga señalar que, en este panorama de promesas favorables, queda la deuda del presidente por no recibir a los indígenas y las palabras del líder indígena Jesús Chirimía: “A pesar de que hablamos de un acuerdo de paz (con la exguerrilla de las Farc) y de un acercamiento del diálogo del ELN y el Gobierno, tenemos estas graves situaciones en los territorios”<sup>11</sup>.

Regresamos, entonces a Adela Cortina para señalar la condena a la invisibilidad como traba enorme para acercarnos a la inclusión social y la situación de guerra, no precisamente potencial, que aún se vive en muchos territorios de nuestro país y que tenemos la posibilidad de conocer, precisamente, porque son asuntos denunciados a través de movilizaciones sociales.

### **BIBLIOGRAFIA**

- Archila, Mauricio (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia, 1958-1990*. Bogotá. Cinep/Icanh
- Cortina, Adela (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*. Barcelona. Paidós.
- Segato , Rita (2018). *La guerra contra las mujeres*. Buenos Aires. Prometeo Libros.

---

<sup>11</sup> “Cerca de 500 indígenas llegan a Bogotá desde Chocó para denunciar crisis humanitaria”, 12 de noviembre de 2018, en <https://www.aa.com.tr/es/pol%C3%ADtica/cerca-de-500-ind%C3%ADgenas-llegan-a-bogot%C3%A1-desde-choc%C3%B3-para-denunciar-crisis-humanitaria/1309444>

---

# **LAS CONSULTAS POPULARES EN EL SECTOR EXTRACTIVO EN COLOMBIA: UN BALANCE DEFICITARIO PARA LA DEMOCRACIA**

JULIANA PEÑA Y MARÍA TERESA MUÑOZ  
FORO NACIONAL POR COLOMBIA

---

**L**os mecanismos de participación ciudadana han tenido un recorrido agrio dulce en la historia reciente de la construcción democrática del Estado colombiano. Desde 1991, la Constitución nacional consagró un conjunto de mecanismos de participación, cuya principal característica era el logro de avances en la actuación de la ciudadanía para incidir en los asuntos públicos que son de su incumbencia, mediante la consagración constitucional de mecanismos de democracia directa, como el referendo, el plebiscito, la iniciativa legislativa, el cabildo abierto y la consulta popular (Art. 103 CP). Estos mecanismos, junto con el voto y la revocatoria del mandato, son el pilar del ejercicio democrático y soberano del pueblo de participar y deliberar en los espacios públicos sobre los asuntos de interés colectivo, incluyendo la vigilancia del ejercicio de gobierno.

Desde esta perspectiva, se intentó inaugurar un proyecto político de corte democrático-participativo, abierto al debate, la decisión y la vigilancia ciudadana de las políticas y la gestión públicas en los distintos niveles de gobierno, inscrito, no obstante, en una disputa no resuelta con el proyecto neoliberal. La diferencia de ambos proyectos se basa en que mientras para el ideal democrático-participativo, la participación es el eje de una práctica política que propicia la intervención ciudadana en los asuntos de interés público, para el proyecto neoliberal la participación es meramente un instrumento funcional y formal para la eficiencia de la política pública (Dagnino, Olvera & Panfichi, 2006; Olvera, 2009).

Esta aspiración democrático-participativa, al menos en su diseño formal, tiene sus inicios en el periodo de las reformas político – administrativas que se llevaron a cabo en la década de los 80 del pasado siglo, que trató de acercar la ciudadanía a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos de su incumbencia en el ámbito municipal –incluida la elección popular de alcaldes– en un contexto de inconformidad ciudadana frente a las respuestas estatales centralizadas y poco efectivas para atender sus necesidades y demandas por mejorar su calidad de vida. De hecho, el periodo previo a esas reformas estuvo marcado por una creciente ola de protestas ciudadanas por condiciones básicas de vida, que dejaban ver el descontento social y la demanda por democratizar las decisiones públicas. Pero también hicieron ver la ausencia del Estado en regiones periféricas del país; el tratamiento autoritario del Estado a los conflictos sociales; la falta de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones; la crisis de representatividad del sistema político, y la violencia armada (Velásquez, 1986), sin ignorar que tales reformas también recibieron el influjo del debate internacional que, en este caso,



se reflejó en la presión de los organismos internacionales que impulsaban la descentralización como forma de democratizar y de mejorar la eficiencia de la gestión pública (Barberena N, 2013).

### **El camino jurídico de la consulta popular territorial**

Durante este periodo reformista, la consulta popular fue incluida en el ordenamiento jurídico colombiano mediante el Acto legislativo 01 de 1986 que estableció la posibilidad de realizar consultas populares “para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal” (Art. 6). Regulada por la Ley 42 de 1989, la definió como “una institución que garantiza la efectiva intervención de la comunidad para que decida directamente sobre asuntos del orden local” (Art. 1). La iniciativa podía ser del alcalde, la tercera parte de sus respectivos concejales, el 5% del censo electoral municipal, o la mitad de las juntas directivas de Acción Comunal del ámbito territorial correspondiente y su convocatoria correspondía al concejo municipal o distrital (Art. 3), siempre que los asuntos en cuestión fueran competencia atribuible al concejo municipal o distrital (Art. 4).

Sólo se podrían realizar dos veces al año (el primer domingo de los meses de abril y octubre) (Art. 13) y se introduce la importancia de que el texto del tema en cuestión fuera breve y de fácil comprensión de los votantes para responder Si o NO a la pregunta que se somete a consulta (Art. 9). Para que esta fuera válida, debería contar con la aprobación de la mitad más uno de los votos depositados, sin fijar ningún umbral de participación (Art. 16). El resultado de la consulta popular se consideró “obligatorio para todas las autoridades municipales en la órbita de su competencia, debiendo expedir los actos y disponer las medidas conducentes para el cabal cumplimiento y ejecución del objeto materia de la consulta, a partir de la publicación del resultado” (Art. 20). El mismo artículo señala que el resultado sólo podría ser impugnado por vicios de trámite y los funcionarios públicos que pretendieran desconocer la voluntad ciudadana expresada en el acto de consulta, incurrián en causal de mala conducta y destitución del cargo.

La Ley 42 establecía un efecto vinculante del resultado de las consultas populares, toda vez que el resultado involucraba también a otras autoridades con atribución en asuntos municipales respecto a las “materias que hubieren sido objeto del pronunciamiento ciudadano”, de forma tal que la intención de la norma era dar mayor seguridad al cumplimiento de sus resultados; además, estos acuerdos populares sólo podrían ser modificados o



derogados mediante una nueva consulta popular (Art. 21). Estas innovaciones de corte democrático – aunque circunscritas al ámbito local – no tuvieron efecto notable en la práctica: sólo se registran dos consultas populares entre 1991 y 1994<sup>1</sup>. Es decir, los propósitos democratizadores que marcaron el espíritu reformista de los años 80 quedaron, al menos en lo que respecta a las consultas, en el papel.

Algunos aspectos se retomaron en la legislación posterior a la promulgación de la nueva Carta. La Constitución Política de 1991 extiende en algunos aspectos el alcance de la consulta popular: en adelante puede ser nacional (convocada por presidente de la República, con la firma de todos sus ministros y previo concepto favorable del Senado), departamental o municipal, en cuyo caso gobernadores y alcaldes pueden convocar a consultas populares para decidir sobre asuntos de su competencia (Art. 105. CP). Mantiene la obligatoriedad de la decisión ciudadana resultante (Art. 104, CP), amplía su ámbito de aplicación, no menciona que pueda ser convocada por la ciudadanía, pero abre esta posibilidad cuando se trata de temas que tienen que ver con la organización del territorio<sup>2</sup>. También se avanza hacia el rango de la consulta, pues el Congreso de la República podrá requerirla para decidir sobre la oportunidad o no de convocar “una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine” (Art. 376 CP). Esta decisión se adopta con la aprobación de la tercera parte de la ciudadanía que integra el censo electoral<sup>3</sup>.

La Ley 134 de 1994 se ocupó de regular los mecanismos de participación ciudadana mediante reglas más precisas para su realización que, a la larga, resultaron ser restricciones para su ejercicio. La consulta popular requiere un control previo de la asamblea, el concejo o la junta administradora local, según corresponda, y del “tribunal contencioso-administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad” (Art. 53). Cumplido este requisito, se realizará en un plazo de dos meses (Art.

<sup>1</sup> Conforme a las fuentes disponibles, principalmente la Registraduría Nacional del Estado Civil y estudios de la MOE.

<sup>2</sup> Es obligatorio realizar consultas populares para decidir sobre la conformación de nuevos departamentos (Art. 297 CP), para que un conjunto de municipios decida organizarse como área metropolitana (Art. 319 CP) y para constituir una provincia o integrarse a una ya existente. En estos casos la iniciativa puede ser del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios, o del número de ciudadanos que determine la ley. Finalmente, para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados (Art. 321 CP).

<sup>3</sup> El pronunciamiento previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de la convocatoria a una Asamblea Constituyente es sólo por vicios de procedimiento (Art. 241 CP).

---

54) y la voluntad popular obliga si se obtiene “el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral” (Artículo 55)<sup>4</sup>, en cuyo caso el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva en un plazo que no exceda el período de sesiones siguiente a la adopción de la decisión; de no hacerlo, será adoptada mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según corresponda al ámbito en cuestión (Art.56).

De acuerdo con el marco normativo que ha regulado las consultas populares, la inclusión de requisitos y condiciones para hacer viable este mecanismo de democracia directa ha obstaculizado su uso. El principal, no se abordó la posibilidad de que las consultas fueran de origen popular, como se insinuó en la Carta de 1991, a lo que se suma la excesiva reglamentación de los procesos participativos y, en este caso, de los mecanismos de democracia directa establecidos en la Ley 134 y las otras leyes que regularon las consultas en materia de ordenamiento territorial. Debieron pasar 25 años, luego de proclamada la Constitución, para que se dieran nuevas condiciones de oportunidad política que permitieran proponer una nueva ley para superar los obstáculos observados no solo para la consulta popular sino para la generalidad de los mecanismos de participación ciudadana directa, y se diera un papel preponderante a formas de participación ciudadana y a la iniciativa para su convocatoria.

Con la Ley 1757 de 2015 se trató de ordenar y simplificar los requisitos para la utilización de los mecanismos de democracia directa, aunque conservó varios de los elementos ya establecidos en la Ley 134. Los principales cambios introducidos, en la mayoría de los casos aplicables a los demás mecanismos de democracia directa, aplicables al ámbito territorial, son:

- a) Origen popular de la consulta (Art.3): cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, puede ser promotor y ser su vocero (Art.5). Para lograrlo se debe alcanzar el 10% de apoyos ciudadanos del censo electoral del respectivo departamento, municipio o distrito (Art.31)<sup>5</sup>.
- b) Convocatoria directa: cuando se alcanza un número de apoyos superior al 20% del respectivo censo electoral, se debe convocar directamente a la consulta en un término de 20 días (parágrafo Art.9).
- c) Desarrollo de campañas para la recolección de apoyos ciudadanos y a favor, en contra o por la abstención para la jornada de votación (Arts.12 y 35) de acuerdo con los topes que fije anualmente el CNE, y acceso a los medios de comunicación social de Estado (Art.34).
- d) Plazo de realización de las consultas populares: será de tres meses. La fecha se fija luego del pronunciamiento del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y del Concepto de la corporación pública que correspondan (Art. 33).
- e) Plazo para la adopción de la decisión obligatoria: cuando la corporación pública correspondiente no adopta las medidas para hacerla efectiva lo hará el gobernador, el alcalde dentro de los quince (15) días siguientes, según el caso. “En esta circunstancia el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de dos meses” (Art. 42).

En síntesis, el trasegar normativo de la consulta popular ha conducido a reformas que, si bien le han dado mayor alcance, especialmente porque con la ley 1757 se recupera la potestad de que su origen sea popular, y se reducen algunos requisitos para la consecución de apoyos para su convocatoria, aun así una corporación popular puede rechazar esa convocatoria por mayoría simple, con lo cual se estaría truncando la intención de ampliar la incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos mediante las consultas populares.

---

<sup>4</sup> En el caso de consulta sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente separa la fecha de la consulta para convocar la asamblea y la elección de delegatarios e indica que no pueden coincidir con ningún otro acto electoral (Art. 63).

<sup>5</sup> Este porcentaje se incrementa respecto a la proporción establecida en la Ley 42, que era del 5%.

---

En cuanto al alcance que pueden tener respecto a los temas y el acatamiento de la voluntad popular que se expresa en las consultas, el debate ha sido de otro tenor, por cuenta de las demandas ante los tribunales administrativos y las tutelas que han llegado a ser dirimidas en última instancia por la Corte Constitucional, especialmente cuando involucra decisiones sobre usos del suelo y actividades extractivas.

### **Las consultas populares en el sector extractivo: un balance**

Ante la ausencia de espacios institucionales diseñados específicamente para la participación en el sector, la ciudadanía en ejercicio del derecho fundamental a la participación (arts. 2, 40, 103 de la Constitución), ha acudido a las consultas populares. Su validez y legitimidad están enmarcadas no sólo en las leyes sobre participación sino también en la Ley de Régimen Municipal –Ley 136 de 1994- y en la LOOT –Ley 1454 de 2011- que otorga funciones específicas al municipio para reglamentar los usos del suelo. No obstante, este sustento se quedó sin piso jurídico ya que el artículo 33 de la Ley 136 fue demandado ante la Corte Constitucional y declarado inconstitucional bajo el argumento de que esta disposición debía reglamentarse vía ley orgánica<sup>6</sup>.

No obstante, las consultas populares han marcado un hito político trascendental para la historia de la participación ciudadana y del sector, ya que se logró el reconocimiento y la apropiación de este mecanismo como instrumento útil –casi único y viable- para la toma de decisiones que conciernen a los ciudadanos en ejercicio de los principios de descentralización y autonomía territorial. Sin embargo, su uso frecuente en los últimos años desató una fuerte tensión entre el gobierno nacional y los territorios, lo que llevó al primero a desconocerlas y declararlas ilegítimas cuando lograron detener proyectos extractivos y obligaron a las empresas a modificarlos.

Las consultas han mostrado el fortalecimiento de los procesos comunitarios, del tejido organizativo, la consolidación de redes regionales y la articulación con otros actores sociales y políticos (diputados, concejales, alcaldes y funcionarios de las autoridades locales) a nivel local y regional en mayor medida, con actores y organizaciones sociales del nivel nacional para la asesoría técnica y jurídica, con parlamentarios y con organizaciones internacionales<sup>7</sup>. Incluso este contexto adverso para las comunidades ha generado un efecto colateral, el de la consolidación de colectividades territoriales<sup>8</sup> para la acción colaborativa en defensa de los intereses de las poblaciones en los territorios. También ha logrado la incidencia efectiva para la reivindicación de sus derechos, lo cual ha abierto la discusión y democratizado un debate que anteriormente era patrimonio exclusivo del sector privado y el gobierno nacional.

A diciembre de 2018, se han realizado diez (10) consultas para el sector extractivo: Sucre y Jesús María, en Santander; Fusagasugá, Arbeláez y Cabrera, en Cundinamarca; Pijao, en Quindío; Cumaryl, en Meta; Cajamarca y Piedras, en Tolima, y Tauramena, en Casanare. El 2017 fue el año de la explosión de las consultas mineras: se hicieron en solo ese año siete, que equivalen al 14% del total de las consultas (50) realizadas desde 1991 sobre diferentes temas. No obstante, por las distintas pujas que han desencadenado con el sector privado y el gobierno, fueron frenadas y en 2018 tan sólo se pudo llevar a cabo una (Tabla 1).

<sup>6</sup> Semana.com (13 febrero 2019). “Corte se mantiene: consultas populares no pueden vetar la minería”, Judicial. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/corte-se-mantiene-consultas-populares-no-pueden-vetar-la-mineria/601127>

<sup>7</sup> Visitas de profesores de universidades del exterior y asesorías de activistas y ONG internacionales para mostrar casos de consultas populares de otros países de la región.

<sup>8</sup> Segundo 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. Las colectividades territoriales son altamente heterogéneas desde el punto de vista socioeconómico, cultural y político, pues se constituyen a partir del cruce de las racionalidades, intereses, recursos, proyectos políticos y discursos de los diferentes actores. Son, por tanto, entidades complejas en las que la interacción entre actores puede generar tensiones y conflictos que no solamente involucran relaciones entre la sociedad y el Estado, sino también dentro de la sociedad y dentro del Estado (Velásquez, 2018).

**Tabla 1 – Colombia: Consultas populares realizadas en el sector extractivo a 2018**

#	FECHA	MUNICIPIO DPTO	TEMA	PREGUNTA	VOTACIÓN	RESULTADO	ORIGEN INICIATIVA	UMBRAL	CENSO ELECTORAL	% ABSTENCIÓN
10	21/10/2018	Fusagasugá, C/marca	Hidrocarburos y minería	¿Está usted de acuerdo, sí o no, que en el municipio de Fusagasugá se realicen actividades de exploración, perforación y producción de hidrocarburos, fracking y minería a gran escala?	No: 39.175 Sí: 202 Total: 39.377	Procedió la consulta	Ciudadana: Comité Todos por Fusagasugá	34.846	104.538	62,33%
9	1/10/2017	Sucre, Santander	Hidrocarburos y minería	¿Está usted de acuerdo Sí o No que en la jurisdicción del municipio de Sucre Santander, se realicen actividades de exploración y explotación minera y petrolera?	No: 3.016 Sí: 33 Total: 3.071	Procedió la consulta	Ciudadana: Ecosucre	1.951	5.853	47,53%
8	17/09/2017	Jesús María, Santander	Hidrocarburos y minería	¿Está usted de acuerdo sí o no que en la jurisdicción del municipio de Jesús María Santander, se realicen actividades de exploración y explotación minera y petrolera?	No: 1.677 Sí: 22 Total: 1.728	Procedió la consulta	Iglesia Católica	1.087	3.259	46,98%
7	9/07/2017	Arbeláez, C/marca	Hidrocarburos y minería	¿Está usted de acuerdo sí o no con que, en el municipio de Arbeláez, Cundinamarca, se realicen actividades de sismica, exploración, explotación y lavado de materiales de hidrocarburos y/o minería a gran escala?	No: 4.311 Sí: 38 Total: 4.376	Procedió la consulta	Autoridad local: Jorge Alberto Godoy Lozano, alcalde del municipio. En alianza con ciudadanía	2958	8.872	50,68%
6	9/07/2017	Pijao, Quindío	Minería metálica	¿Está de acuerdo con que en el municipio de Pijao se desarrollen proyectos y actividades de minería de metales?	No: 2.613 Sí: 26 Total: 2.673	Procedió la consulta	Ciudadana: Mónica Flórez, ambienta-lista. Fundación Pijao Cittaslow	2.025	6.073	55,99%
5	4/06/2017	Cumaral, Meta	Hidrocarburos	¿Está usted de acuerdo, ciudadano cumaraleño, con que dentro de la jurisdicción del municipio de Cumaral (Meta) se ejecuten actividades de exploración sismica, perforación exploratoria y producción de hidrocarburos?	No: 7.475 Sí: 183 Total: 7.714	Procedió la consulta	Ciudadana/ Autoridad local: Alcaldía y comité cívico del municipio	5.261	15.782	51,12%
4	26/03/2017	Caquetá, Tolima	Minería	¿Está usted de acuerdo, Sí o No, con que en el municipio de Caquetá se ejecuten proyectos y actividades mineras?	No: 6.165 Sí: 76 Total: 6.296	Procedió la consulta	Ciudadana: Comité Ambiental	5.438	16.312	61,40%

#	FECHA	MUNICIPIO DPTO	TEMA	PREGUNTA	VOTACIÓN	RESULTADO	ORIGEN INICIATIVA	UMBRAL	CENSO ELECTORAL	% ABSTENCIÓN
3	26/02/2017	Cabrera, C/marca	Minero-energético	¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Cabrera, Cundinamarca, como Zona de Reserva Campesina, se ejecuten proyectos mineros y/o hidroeléctricos que transformen o afecten el uso del suelo, el agua o la vocación agropecuaria del municipio?	No: 1.465 Sí: 23  Total: 1.506	Procedió la consulta	Ciudadana: Comité Ambiental	1.154	3.461	56,49%
2	15/12/2013	Tauramena, Casanare	Hidrocarburos	¿Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos, en las veredas San José, Monserrate Alto, Monserrate La Vega, Guafal del Caja, Bendiciones, Visinaca, Lagonitas, Aguamaco, Zambo, Oso y Jaguito, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Tauramena?	No: 4.426 Sí: 151  Total: 4.612	Procedió la consulta	Ciudadana: Comité por la Defensa del Agua	4.458	13.372	65,51%
1	28/07/2013	Piedras, Tolima	Minería aurífera	¿Está de acuerdo, como habitante del municipio de Piedras, Tolima, que se realice en nuestra jurisdicción actividades de exploración, exploración, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales, provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio e dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agropecuaria de nuestro municipio?	No: 2.971 Sí: 24  Total: 2.995	Procedió la consulta	Ciudadana: Comité Ambiental	1.702	5.105	41,33%

Fuente: Elaboración propia con base en Registraduría Nacional del Estado Civil

---

En 2013, Piedras abrió este camino, se convirtió en el caso emblemático y creó una estructura de oportunidad favorable para municipios vecinos -potencialmente afectados por el mismo proyecto de Anglo Gold Ashanti de La Colosa- y el resto del país en la adopción de este mismo procedimiento. Esta victoria duró poco, pues la Procuraduría General de la Nación salió al paso para bloquearlas, advirtiendo a alcaldes y concejales que los investigaría por extralimitación de competencias, ya que, en su concepto, esta facultad estaba bajo el amparo exclusivo del gobierno central por ser el propietario del subsuelo. A pesar de esto, según datos de la Registraduría<sup>9</sup>, hasta abril de 2018 se habían inscrito treinta y nueve (39) consultas populares desde el año 2016, en temas relacionados con minería, hidrocarburos, defensa del agua, ambiente y territorio, todas de origen ciudadano. De éstas, diez (10) no allegaron las firmas o fueron retiradas por los promotores, lo que indica que las veintinueve (29) restantes estaban en trámite o suspendidas<sup>10</sup>.

Un punto de análisis de las consultas realizadas se refiere a los resultados contundentes de los comicios. En todos los casos se superó el umbral requerido. Este es un hecho significativo pues al mirar el histórico de consultas populares municipales realizadas entre 1991 y 2009 ninguna de las ocho logró superar el umbral, teniendo en cuenta que esta cifra no fue modificada por la Ley 1757 de 2015. Además, más del 95% de los votos fueron entregados para prohibir actividades extractivas en cada una de las jurisdicciones; el promedio de los resultados por el NO para los diez casos es del 98% de los votos, dando un rotundo precedente para el gobierno nacional y la sociedad en general. No obstante, se observa que no fue posible mover drásticamente el nivel de abstención, el cual sigue siendo alto, con un promedio de más del 50% de los posibles sufragantes para todos los casos (ver tabla 2).

El municipio con menor porcentaje de abstención fue Piedras (41,33%), resultado que sorprende, puesto que fue el pionero en adoptar este mecanismo, por lo que tal vez se hubiera esperado que se presentara mayor escepticismo de la ciudadanía frente a este proceso. Al contrario, el caso da cuenta de un proceso organizativo bien llevado, que logró aunar esfuerzos de distintos sectores de la comunidad para materializar una apuesta común de su territorio. La de mayor abstención fue Tauramena (65%), la segunda realizada cronológicamente y le siguió Fusagasugá (62%), la última que se logró hacer en 2018. La abstención registrada en Fusagasugá puede atribuirse a las trabas lanzadas por el gobierno, el fallo de la Corte Constitucional y los mensajes contradictorios de las Altas Cortes que desincentivaron a la ciudadanía y pusieron en duda la efectividad de este mecanismo. En ese sentido, la participación en los comicios no ha sido amplia para la toma de la decisión, pero desde el punto de vista político se considera incluso más relevante por los procesos de movilización previos, pues surgen nuevas alianzas, procesos de concientización política y espacios públicos de discusión de los movimientos sociales en los que expresan sus demandas y llegan a problematizar temas que el sistema político no aborda (Sauer 2002 citado por Dietz, 2018).

---

<sup>9</sup> Respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil a derecho de petición realizado por Foro Nacional por Colombia. Radicado N° 101856/2018

<sup>10</sup> Otras investigaciones han hecho cuentas de cincuenta (50) procesos en trámite, tal vez se explique porque no habían sido inscritas formalmente ante la Registraduría. Ver Montenegro (2017)

**Tabla 2 - Cuadro comparativo del comportamiento de la abstención en las consultas**

MUNICIPIO DPTO	ABSTENCIÓN CONSULTA POPULAR EXTRACTIVA	ABSTENCIÓN 2015 ALCALDÍA	ABSTENCIÓN 2015 GOBERNACIÓN	ABSTENCIÓN PLEBISCITO 2 OCTUBRE 2016	ABSTENCIÓN SENADO 2018	ABSTENCIÓN CÁMARA 2018	ABSTENCIÓN PRESIDENCIA I VUELTA 2018	ABSTENCIÓN PRESIDENCIA 2 VUELTA 2018	ABSTENCIÓN CONSULTA ANTICORRUPCIÓN PREGUNTA 4 2018
Fusagasugá, C./marca	62,33%	42,9%	43,07%	56,74%	51,96%	51,75%	38,97%	39,28%	60,57%
Sucre, Santander	47,53%	31,9%	31,94%	68,17%	58,24%	58,29%	52,94%	49,29%	67,36%
Jesús María, Santander	46,98%	27,0%	27,02%	67,52%	58,1%	58,06%	52,90%	49,59%	64,74%
Arbeláez, C./marca	50,68%	29,3%	29,03%	55,77%	48,39%	49,01%	37,11%	35,65%	60,95%
Pijao, Quindío	55,99%	39,1%	39,20%	60,40%	48,24%	49,35%	46,75%	46,90%	67,97%
Cumaral, Meta	51,12%	28,0%	27,99%	50,30%	44,50%	44,74%	33,53%	36,07%	60,69%
Cajamarca, Tolima	61,40%	37,0%	37,64%	62,66%	62,82%	62,44%	51,46%	48,08%	69,31%
Cabrera, C/ marca	56,49%	35,6%	35,63%	58,50%	61,74%	63,46%	43,22%	45,30%	68,30%
Tauramena, Casanare	65,51%	22,5%	22,48%	46,39%	39,14%	37,69%	28,97%	32,05%	59,95%
Piedras, Tolima	41,33%	27,7%	28,98%	63,47%	42,38%	44,30%	50,31%	48,46%	69,19%

Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría Nacional.

---

A pesar de que son procesos de distinta naturaleza, unos electivos y otros de participación ciudadana, vale la pena hacer un análisis comparativo de la abstención en los comicios de los últimos años. En la tabla 2 se observa que para todos los casos el nivel de abstención en la consulta popular extractiva fue más alto que para las elecciones a alcaldía y gobernación de 2015. Vale mencionar que los recursos con que cuentan los comités impulsores son mucho menores que los que se mueven en las campañas políticas -y con las redes clientelares-, por lo que la capacidad de difusión y sensibilización es muy distinta y el alcance en la realización de la votación se afecta significativamente. Al contrario, es muy significativa la participación lograda en las consultas populares pues, aunque no supera las tendencias de participación en elecciones regionales, sí las supera en otras elecciones nacionales. Lo cual resulta lógico si se considera que en estos procesos se ha difundido información sobre los proyectos y han tenido lugar espacios de deliberación para apoyar la iniciativa.

Otro asunto fundamental para el análisis es que, de las diez consultas realizadas, nueve fueron de iniciativa ciudadana (en el caso de Cumaryl, a pesar de que quedó suscrita como iniciativa del alcalde, fue gestada en conjunto con la ciudadanía). Este balance puede dar cuenta de un logro importante de la Ley 1757 de 2015, ya que uno de sus principales objetivos fue minimizar trámites y flexibilizar requisitos para los mecanismos de participación directa con el fin de que fueran realmente accesibles para su uso.

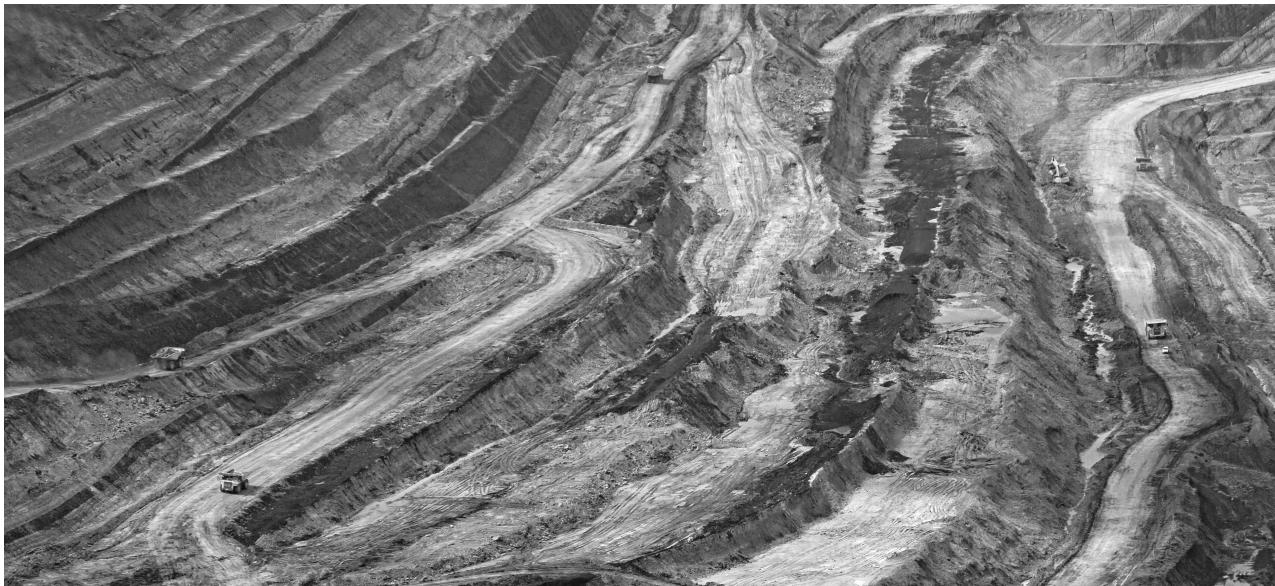
Sin embargo, salieron a la par las estrategias por parte del gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Hacienda para frenarlas bajo el argumento de no tener los recursos económicos para financiarlas; en este aspecto se desencadenó una batalla jurídica sobre quién debía ser el responsable de asumir los costos, ya que el gobierno arguyó que las consultas departamentales y locales debían ser financiadas por la respectiva entidad territorial. A nuestro juicio, este planteamiento de entrada es insostenible ya que elude claramente la responsabilidad del Estado de garantizar el derecho a la participación.

Ante esto, algunos municipios manifestaron a la Registraduría que asumirían los gastos directamente o le girarían el dinero, pero obtuvieron una negativa como respuesta por falta de claridad jurídica sobre el tema. El gobierno nacional dijo que, debido a la incertidumbre frente al debate sobre el alcance de las competencias de los municipios en el uso de los recursos del subsuelo, ese procedimiento no se podría viabilizar. Por su parte, la Registraduría argumentó que ya había llegado a un acuerdo con el Ministerio de Hacienda para que el dinero saliera del presupuesto nacional, pero esto tomó su tiempo en suceder y finalmente se materializó tan solo para un caso (el de Fusagasugá)<sup>11</sup>. En concreto, la gran mayoría de consultas que estaban listas y con fechas por definir no pudieron llevarse a cabo. También las empresas afectadas –secundadas por el gobierno-, demandaron ante los tribunales y las altas cortes los resultados de las consultas para presionar su desconocimiento.

Ante este panorama, algunos colectivos de la sociedad civil interpusieron tutelas ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el cual les dio la razón, al plantear que el factor económico no puede ser una traba para el ejercicio del derecho a la participación y que tampoco era competencia de la entidad territorial el de financiarlas. Así, ordenó a la Registraduría solicitar los recursos al Ministerio de Hacienda y dio un plazo para que hiciera el desembolso. Un fallo similar ocurrió con un Juzgado Administrativo de Bogotá para el municipio de San Bernardo, Cundinamarca. Sin embargo, el día anterior al desarrollo de la consulta, el Consejo de Estado la dejó sin piso –aunque no hizo lo mismo para el caso de Fusagasugá- como medida cautelar por la decisión que tomó la Corte Constitucional sobre la tutela de Cumaryl, ya que ésta esgrimió que no se pueden prohibir actividades de extracción mediante de este mecanismo de participación ciudadana.

---

<sup>11</sup> Véase Rubiano, María Paula (20 mayo 2018). “Freno financiero a las consultas populares”, El Espectador, Medio Ambiente. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/freno-financiero-las-consultas-populares-articulo-789571> Último acceso: 5 febrero 2019; y El Espectador (24 septiembre 2018). “El regreso de las consultas populares”, Judicial. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-regreso-de-las-consultas-populares-articulo-814187> Último acceso: 5 febrero 2018.



### **La vía de escape: las consultas populares legítimas o autónomas**

El caso del municipio de San Lorenzo (Nariño) es demostrativo de esta compleja trama de decisiones. Después de capotear los vaivenes y trabas a la consulta, organizaciones campesinas, jóvenes y líderes de la mano con la Alcaldía lograron completar todos los pasos en las distintas instancias del procedimiento de consulta, pero no llegaron a convocarla. Quedó bloqueada en primera medida por la negativa de recursos del gobierno nacional y posteriormente por el fallo de la Corte Constitucional que dejó sin piso a las consultas populares para minería (Sentencia SU 058 de 2018). Y, en consecuencia, posteriormente el Consejo Nacional Electoral decidió acatar esa determinación ordenando suspender todos los procesos de consulta que estaban en curso. Ante estas vicisitudes los habitantes de San Lorenzo no se rindieron, y tomaron la decisión de continuar con este proceso democrático para marcar un hecho político e histórico en el país y hacer una manifestación simbólica de protesta contra el fallo que limitó el uso de este mecanismo de participación.

Hicieron la convocatoria y desplegaron acciones para llevar a cabo la consulta de manera autónoma, sin la Registraduría, a sabiendas de que los resultados de los comicios no tendrían validez jurídica. Buscaron los garantes del proceso (la Misión de Observación Electoral –MOE-, universidades, el CINEP/PPP, la personería, defensoría, policía...), hicieron pedagogía electoral con estudiantes que redundó en la sensibilización a sus padres, mientras la financiación y logística, tanto del día de votación como del proceso de campaña, fueron asumidas por las comunidades integradas en el comité impulsor.

Para el Alcalde y los promotores de la iniciativa el fin último de la consulta popular legítima era obtener un respaldo político a la protección del agua, la vida y el territorio, en cuyo caso la decisión se debía convertir en mandato y ser apropiada por los futuros mandatarios del municipio. Los resultados de los comicios confirmaron lo esperado: 6.674 personas participaron en la consulta, esto es un poco más de la mitad de la población habilitada para votar (52,84%); de ellas, el 98,46% (6.660) votaron por el No, y solamente 53 votaron por el Sí a la pregunta: *¿Está usted de acuerdo, SI o NO, con que en el municipio de San Lorenzo (Nariño) se realicen exploración y explotación minera de metales e hidrocarburos?* Con los resultados obtenidos se pasó el umbral que se calculó en 4.200 votos, por lo que se asumió que el pueblo se pronunció y tomó una decisión.

Para los/as lorenceño/as, a pesar de que los resultados son simbólicos, la decisión tomada se debe convertir en política pública; por lo tanto, el Concejo Municipal acogerá el mandato legítimo mediante Acuerdo para

---

la protección del patrimonio ambiental y cultural del municipio y se promoverá la realización de los ajustes al Esquema de Ordenamiento Territorial. Además, esa decisión deberá ser el punto de partida de los futuros programas de gobierno, planes de desarrollo y demás instrumentos de planificación del territorio.

Lo interesante de San Lorenzo, es que ante las amenazas que enfrentaban frente al desarrollo de la gran minería encontraron diversas alternativas y repertorios de actuación, que aparte de la consulta, respaldan con mayor peso su decisión y visión colectiva del territorio. Previo a optar por la consulta popular, las comunidades crearon el Territorio Campesino Agroalimentario del Macizo Norte de Nariño y sur del Cauca –TCAM- en diciembre de 2015 como estrategia de protección del territorio y ejercicio de los derechos campesinos. Dentro de una de las actividades realizadas en el marco del TCAM, se llegó a la decisión de adelantar consultas populares para “refrendar la voluntad de las comunidades y sus instituciones locales de proteger el territorio, sus bienes naturales y la vocación agropecuaria y cafetera de estos municipios” (Delgado, 2018). De inmediato cinco municipios del TCAM iniciaron los procesos para llevar a cabo las consultas populares.

Se observa entonces que estas iniciativas se han configurado en un nivel regional, aunque la consulta solo sea municipal. Esto da cuenta de la concepción de los habitantes de su territorio y del entorno, que supera los límites político-administrativos, ya que los bienes comunes deben ser protegidos por todos y son todos lo que se benefician y coexisten con ellos, lo que evidencia la superación del enfoque antropocéntrico. Además, estos procesos les han servido para re-pensar el modelo de desarrollo de su territorio, tal y como lo expresó el Alcalde García, del municipio de San Lorenzo: “El pueblo de San Lorenzo escogió sabiamente el modelo de desarrollo que quiere, basado en la agricultura” (Semana Sostenible, 2018). En suma, lo que ponen a discusión no es una actividad económica sino la forma de concebir el territorio, su territorialidad, su autonomía y los modos de desarrollo alternativos de acuerdo a las características específicas y potenciales.

San Lorenzo propone ser el referente para muchos territorios del país, y hace el llamado, ofreciendo su apoyo y experiencia, a la continuación de las consultas populares legítimas como forma de expresión ciudadana y de protesta ante la limitación que se les ha impuesto. Esperan, al menos que en los demás municipios del TCAM se desarrolle estos ejercicios para reivindicar la autoridad y gobernabilidad campesina.

### **La caída del andamiaje de las consultas populares: del limbo jurídico por el choque de trenes de las Altas Cortes al cierre del uso de este mecanismo**

Las Altas Cortes han jugado un rol fundamental en este complejo escenario, y han entrado a este mapa de pesos y contrapesos gracias a las estrategias complementarias –a las consultas populares- de lucha judicial que han desplegado grupos ciudadanos y organizaciones sociales, de la mano de actores políticos, instaurando demandas para exigir la garantía de sus derechos (al medio ambiente, al agua, a la salud, a la participación ciudadana, a la autonomía). Además, este recurso jurídico también ha sido usado desde la otra orilla por parte de empresas y del gobierno nacional para bloquear por la misma vía el terreno ganado por la ciudadanía.

La Corte Constitucional ha tenido que revisar exhaustivamente el dato al sector minero y ha hecho llamados perentorios al gobierno nacional sobre su obligación de garantizar los derechos individuales y colectivos, y la protección de los recursos naturales. En un lapso de siete años (2011-2018) la Corte Constitucional y el Consejo de Estado se han pronunciado sobre temas del Código de Minas, asuntos procedimentales de requisitos y otorgamiento de títulos mineros, la garantía del derecho a la consulta previa, la protección ambiental y de zonas estratégicas, las afectaciones sobre los territorios, la relación entre los principios de Estado Unitario, descentralización y autonomía territorial, la competencia del uso del suelo versus el subsuelo, los impactos de la minería ilegal y abandono del Estado a poblaciones en alto riesgo, la participación ciudadana en el sector

---

entre otros. Así, se han proferido al menos 18 fallos<sup>12</sup> en este periodo, los cuales sentaron una jurisprudencia progresiva que exige la reivindicación de los derechos, el respeto y adhesión a lo consignado en la Constitución y la prioridad que debe otorgarse al interés colectivo sobre el de particulares.

Estos altos tribunales han puesto en evidencia el esquema centralizado de las decisiones impuesto por el gobierno nacional para el sector, por lo que han exigido mediante esa providencias la incorporación de la ciudadanía a través de las participación ciudadana y la consulta previa, así como la participación de las entidades territoriales en este esquema<sup>13</sup>.

Las consultas populares fueron revisadas específicamente sobre su constitucionalidad, en su alcance y viabilidad legal por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia T-445 de 2016 sobre la consulta de Pijao (Quindío). Allí dejó explícito que en el ejercicio de la participación efectiva, reconocida en la sentencia C-123 de 2014, los municipios, bajo la competencia que tienen para regular los usos del suelo y proteger el ambiente sano, pueden incluso a llegar a oponerse a la exploración y explotación de recursos naturales (Montenegro, 2017: 64). Por su parte la Agencia Nacional de Minería y otras entidades del Estado, en consonancia con gremios mineros, realizaron una solicitud de nulidad a esta sentencia. La Corte resolvió negar dicha solicitud y respaldó constitucionalmente la validez del uso de la consulta como mecanismo de participación para las decisiones sobre temas ambientales en los territorios.

Sin embargo, la victoria no duró mucho. La empresa Mansarovar Energy, interesada en desarrollar actividades de explotación petrolífera en el municipio de Cumalal, interpuso una tutela contra la providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta en relación con la pregunta que avaló para realizar la consulta popular en ese municipio, pues con el resultado de la misma se suspendió el contrato con la ANH que daba luz verde para iniciar procedimientos de sísmica. La Corte entró a revisar si el Tribunal había vulnerado los derechos de la empresa al haber declarado constitucional el texto de la pregunta y, de paso, estudió de fondo esta acción y se encaminó a emitir una sentencia de unificación.

Para analizar el caso y tomar la decisión, la Corte realizó una audiencia pública en la que distintos actores estatales y sociales expusieron sus planteamientos sobre los argumentos presentados en la tutela. Las organizaciones y actores sociales coincidieron en declarar que el Tribunal no vulneró los derechos de la empresa, y que el recurso de tutela era improcedente pues no acudió a los mecanismos legales en los tiempos establecidos; además, reivindicaron la consulta popular como mecanismo legítimo y legal para la toma de decisiones en el nivel municipal. A pesar de estos esfuerzos, la Sala Plena de la Corte Constitucional falló a favor de la empresa mediante la sentencia SU-095 de 2018. Resolvió conceder el amparo solicitado por la empresa y dejó sin efectos la providencia del Tribunal Administrativo del Meta.

Según el fallo, la Corte consideró que el Tribunal violó el debido proceso, pues la consulta no se limitó a determinar el uso del suelo como competencia propia del municipio sino que en realidad buscaba prohibir la realización de actividades de exploración del subsuelo y de los recursos naturales no renovables; por tanto, estaba decidiendo sobre una competencia del Estado como propietario de éstos. Incluso, plantea que, a pesar de que la Constitución otorga al municipio la competencia de regular el suelo, esta función la debe realizar de manera coordinada y concurrente con las competencias de la Nación. Además, estableció que las consultas populares no pueden ser usadas para prohibir actividades de extracción en un municipio. En este aspecto reconoce que en la actualidad no existen mecanismos idóneos para garantizar la participación ciudadana y hacer efectivos los principios de coordinación y concurrencia. Por tanto, exhortó al Congreso de la República para que, en el menor tiempo, defina los mecanismos de participación ciudadana correspondientes y los instrumentos que pongan en marcha los principios mencionados.

<sup>12</sup> Ver gráfico 1, Informe del Sector Extractivo en Colombia 2016. Foro Nacional por Colombia (2017). Bogotá, octubre.

<sup>13</sup> Sentencias T-766 de 2016; C-389 de 2016; C-123 de 2014; C-035 de 2016; C-273 de 2016; T-445 de 2016 .



Esta nueva postura de la Corte cambia de manera significativa la línea jurisprudencial que reivindicaba principios constitucionales, como el de autonomía territorial y el derecho a la participación en el sector. Este viraje responde en gran medida a la renovación de cinco magistrados que se produjo en el último año, dando lugar a la configuración de una Corte conservadora, en contravía de nuestra democracia participativa. Esto implica un desafío trascendental para las comunidades puesto que anteriormente la Corte había actuado en sincronía con las demandas ciudadanas y ahora, al parecer, estará parada desde el otro lado, generando retrocesos para la protección de los derechos y de la democracia.

### **El Consejo de Estado: municipios sí pueden prohibir actividades extractivas**

Este Alto tribunal se había pronunciado sobre el tema tiempo atrás, con la sentencia 2017-02389 de 05 de abril de 2018; allí estableció que las consultas populares eran un mecanismo vinculante de los territorios para decidir sobre permitir o no la realización de actividades extractivas en su respectivo municipio. También lo hizo en el mes de agosto como respuesta a una tutela interpuesta por el Ministerio de Minas a la providencia del Tribunal Administrativo del Meta sobre la consulta popular del municipio de La Macarena, donde planteaba que se le había violado el derecho al debido proceso y, además, que en asuntos minero-energéticos se debían agotar los mecanismos de concertación previstos por la ley. En este fallo el Consejo (Sección Cuarta) aseguró que el ordenamiento jurídico no establece la obligación de los municipios de concertar con la Nación antes de convocar o realizar una consulta popular, pues no estaba previsto ni en la Constitución ni en la ley. No obstante, un fallo anterior de esta misma instancia había planteado lo contrario: la sección Quinta del Consejo de Estado declaró inválida la consulta en el municipio de El Peñón (Santander) e hizo un llamado a las entidades territoriales a que antes de adelantar consultas populares se cumpliera primero con el trámite de concertación<sup>14</sup>.

En octubre, poco después del comunicado de la Corte Constitucional sobre la sentencia de unificación SU 095 de 2018, salió también el fallo de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el cual estaba revisando la providencia emitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia que anulaba el Acuerdo 008 de 2017 del Concejo Municipal de Urrao que prohibía la minería para proteger el patrimonio ambiental de esa región. Aquí el Consejo de Estado estableció –nuevamente y en contraposición de la Corte Constitucional- que las

<sup>14</sup> Sentencia 11001031500020170251601, Abril 23 de 2018.

---

consultas populares eran un mecanismo vinculante para decidir si se permitía o no la realización de actividades extractivas en un municipio. Además, señaló que no es necesario que las entidades territoriales logren una concertación previa con la Nación para realizar una consulta popular minera porque, de lo contrario, se vaciaría el principio de autonomía territorial, y serían nugatorios los mecanismos de participación ciudadana con los que el constituyente quiso fortalecer la democracia participativa (Giraldo, noviembre 2018). Por lo tanto, revocó la decisión y deja sin efectos la Sentencia 157 de 2017, devolviéndole la validez del Acuerdo Municipal para Urrao.

Al ser evidente la contradicción entre ambas Cortes, el Consejo de Estado tomó la decisión de proferir otro fallo, esta vez basado en la sentencia SU 095, y estableció que hasta no tener el texto de esa sentencia se suspendía la consulta popular de San Bernardo (Cundinamarca). Y para concluir esta discusión, más recientemente, la Corte Constitucional declaró inexequible el artículo 33 de la Ley 136, el cual ordena la realización de consultas populares en el caso de proyectos extractivos. Con este panorama, casi queda zanjado este debate al quedar prácticamente inviable el uso de este mecanismo.

Para la ciudadanía ésta es una de varias puertas que se cierran. Aunque es una derrota significativa, puesto que fue muy efectiva en el logro del objetivo propuesto para defender sus intereses y sus territorios, no se resigna. Con este nuevo escenario se está organizando para intensificar otras acciones complementarias ya que no es el único mecanismo para hacerse escuchar y poner en el debate público una discusión que el gobierno nacional y el sector privado insiste en eludir. Adicionalmente, está diseñando el despliegue de nuevas estrategias para enfrentar los desafíos que se avecinan ante este recorte democrático, entre ellos cómo abordar la estigmatización, las amenazas y asesinatos que han sufrido los líderes por impulsar estos procesos. Dentro de las primeras, continuará realizando el litigio estratégico a través de mecanismos legales como acciones de cumplimiento y el recurso de nulidad de las sentencias proferidas, uno de los cuales ya fue interpuesto contra la Sentencia SU 095 de 2018, promovido por DeJusticia.

Según esa entidad<sup>15</sup>, la Corte cambió injustificadamente su propio precedente y omitió el análisis de un asunto de relevancia constitucional. Afirma además que se apartó de lo planteado por ella misma –la Corte- en la sentencia de Pijao (T445 de 2016) en la que había reconocido que las consultas populares sobre actividades del subsuelo estaban dentro de las competencias de los municipios, la cual había sido confirmada por la sala plena en el Auto 053 de 2017. Aunque se plantearon estos argumentos, el recurso de nulidad se fundamentó también en que la sentencia no había tenido en cuenta el artículo 33 de la ley 136, situación que entonces cambiaba drásticamente por su inexequibilidad, por lo que es muy posible que se reduzcan las posibilidades de éxito por esta vía.

Como se mencionó en el apartado anterior, la difusión por parte de los movimientos sociales de las consultas populares legítimas a partir del intercambio de experiencias es otro repertorio de actuación. Para las comunidades así no tengan la validez legal, éstas se convierten en un ejercicio de reivindicación de su autonomía sobre el territorio por ende la voz y decisión de la ciudadanía se debe acoger y respetar.

Otra estrategia que se está poniendo en marcha en paralelo a las consultas populares, o como alternativa para combinar los repertorios de actuación en pro de la defensa del territorio y del ambiente, han sido los Acuerdo Municipales que prohíben la actividad extractiva sancionados por los Concejos Municipales. Esta opción considerada más rápida y económica ha surgido conjuntamente por parte de las colectividades territoriales que, aunque son heterogéneas y con relaciones de poder desiguales, han mostrado una fuerte cohesión frente a una sola narrativa: la defensa del agua y el territorio.

Incluso para el caso de Antioquia, se han puesto de acuerdo hasta once municipios para implementar la misma medida y llegaron a sancionar todos sus respectivos Acuerdos Municipales. No obstante, todos fueron

---

<sup>15</sup> <https://www.dejusticia.org/litigation/solicitamos-la-anulacion-de-la-sentencia-que-le-pone-limites-a-las-consultas-populares/>

---

demandados por la Secretaría de Minas de la Gobernación ante el Tribunal Administrativo. En primera instancia se invalidaron varios de esos Acuerdos, y para el caso de Urrao, los concejales presentaron una tutela al Consejo de Estado la cual fue fallada en su contra, pero posteriormente se realizó una impugnación que terminó por ampararles los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, acceso a la administración de justicia y participación ciudadana.

Como resultado de esa impugnación, el Consejo de Estado afirmó que los municipios tienen la competencia para decidir si prohíben o no la explotación minera en sus territorios y por lo tanto ordenó al Tribunal emitir una nueva decisión dándole la validez al Acuerdo (Semana Sostenible, 19 octubre 2018).

Adicionalmente, los Planes y los Esquemas de Ordenamiento Territorial (POT/EOT) son otra vía de actuación para asegurar que las vocaciones del territorio queden legalmente estipuladas y definidas en ese instrumento de planificación. En tal escenario, las comunidades son conscientes no solo de la importancia de la actualización que debe realizar la mayoría de los municipios (83% del total de municipios<sup>16</sup>), sino de su participación activa y cualificada en dichos procesos<sup>17</sup> y del control social a los mismos. Esta última función es fundamental puesto que ya se han hecho públicas denuncias sobre modalidades de corrupción con las autoridades públicas locales para cambiar usos del suelo de rurales a urbanos y generar ostentosas valorizaciones<sup>18</sup>.

La movilización y protesta social ha sido otro repertorio de actuación usado como complemento –sin ser menos importante– para manifestar el descontento social por las consecuencias de las decisiones que ha tomado el gobierno nacional sin consultar a los territorios, como forma de reivindicar sus derechos y como estrategia de difusión de información. Según García (2017) los motivos ambientales han impulsado la mayor cantidad de protestas relacionadas con minería para el periodo 2000-2015. Por lo general, los procesos que acompañaron las campañas de las consultas estuvieron acompañados por movilizaciones y eventos culturales en las calles para sensibilizar a los demás habitantes, propiciar discusiones y reivindicar sus derechos.

Finalmente, se han conformado redes y plataformas del nivel nacional para exigir la protección de la democracia, los mecanismos de participación y formas de autoprotección. Recientemente se conformó la Liga por la Democracia que tiene como propósito defender los mecanismos de participación que vienen siendo coartados y mantener las fuerzas vivas en los territorios para proteger el sistema democrático y el Estado Social de Derecho. De esta plataforma seguramente se desprenderán acciones de movilización y protesta además de alianzas con actores políticos para la denuncia de amenazas a líderes, la incidencia a través de reformas normativas o la exigencia de garantías para el ejercicio de los derechos democráticos desde este escenario legislativo.

Sin embargo, para los movimientos sociales es claro el reto que tienen tanto para los municipios donde lograron las consultas populares y la aprobación de los Acuerdos Municipales como para los demás que comienzan estos caminos alternos: ¿cómo darle solidez a la decisión? ¿Cómo convertirla en políticas públicas? ¿Cómo convertir ese pronunciamiento político en hechos legales?

---

16 Ver: [http://caracol.com.co/radio/2018/02/22/nacional/1519338220\\_412126.html](http://caracol.com.co/radio/2018/02/22/nacional/1519338220_412126.html)

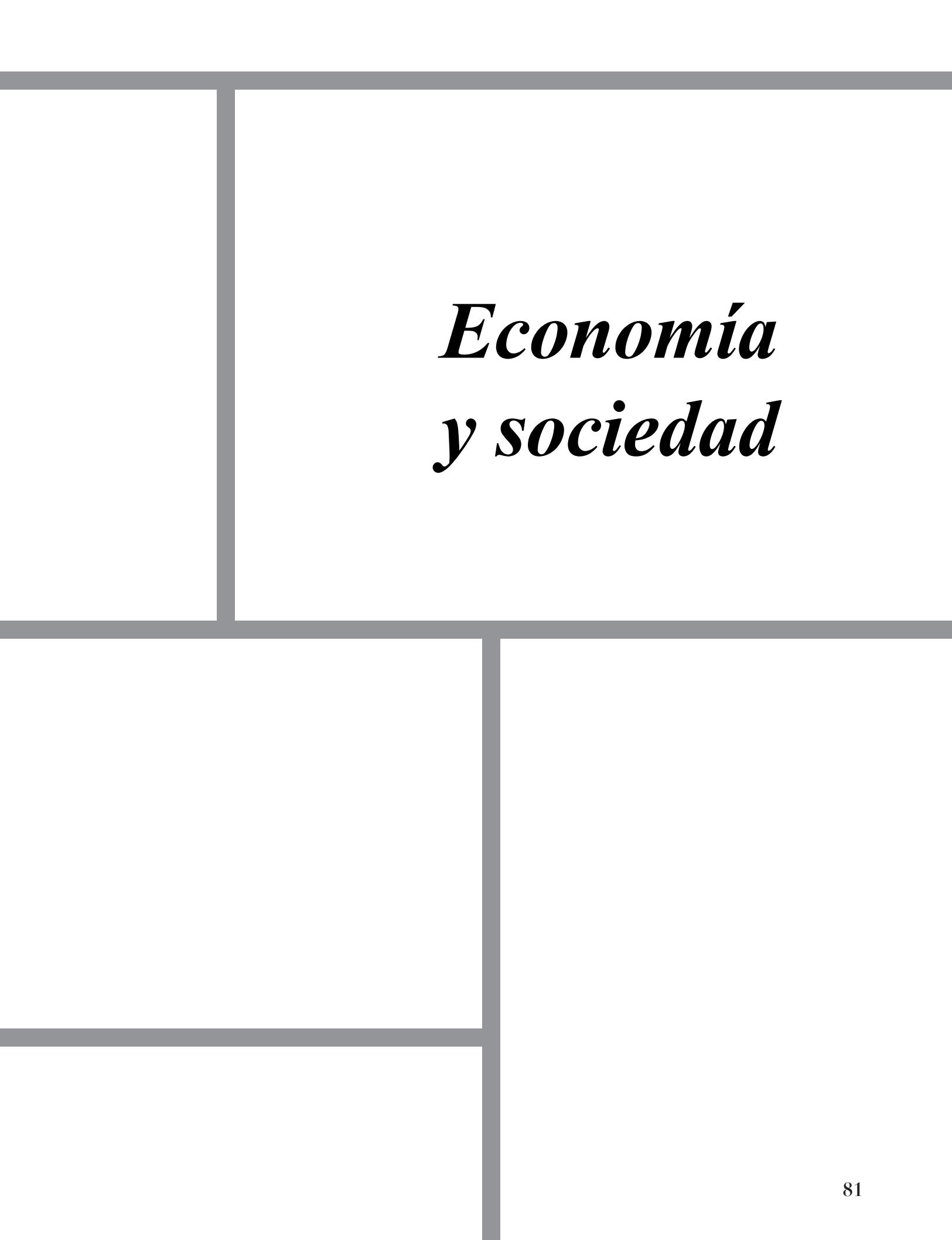
17 Es fundamental que dentro de los POT, las autoridades territoriales establezcan de manera explícita las áreas de conservación y especial protección ambiental y, si es el caso, la vocación de suelo minero. Además deber partir de las prácticas ancestrales de producción. En consecuencia, solo estas áreas podrán ser otorgadas en concesión; en este instrumento se podrían establecer tres categorías: áreas compatibles, áreas no compatibles y áreas compatibles con restricciones. Por lo tanto, los municipios o las empresas que pretendan incorporar la minería en su territorio deberán procurar que ello quede debidamente incorporado en su POT.

18 Semana.com (22 julio de 2017). “El escándalo de los POT mágicos”, Justicia. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/corrupcion-en-los-planos-de-ordenamiento-territorial/533383>

---

## BIBLIOGRAFIA

- Barberena N, V. (2 de Junio de 2013). *Descentralización en Colombia: 25 años preparando el territorio para la paz.* Recuperado el 10 de Julio de 2018, de Razonpublica.com: <https://azonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/6871-descentralizacion-en-colombia-25-anos-preparando-el-territorio-para-la-paz.html>
- Dagnino, E., Olvera, A. J., & Panfichi, A. (2006). La disputa por la construcción democrática de América Latina. Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. En E. Dagnino, A. J. Olvera, & A. Panfichi, *LA DISPUTA POR LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA*. Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, México.
- Delgado, C. (24 noviembre 2018). “Consulta popular legítima del municipio de San Lorenzo”, en Desde Abajo. Disponible en: <https://www.desdeabajo.info/colombia/item/35591-consulta-popular-legitima-del-municipio-de-san-lorenzo-narino.html>. Último acceso: 6 febrero 2019.
- Dietz, Kristina. 2018. “Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa”. Colombia Internacional (93): 93-117. DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.04>
- García, M.C. (2017). “Protestas relacionadas con la minería en Colombia 2000-2015”, GLOCON Country Report, Nr. 1, Berlín/Bogotá: GLOCON&CINEP/PPP. Septiembre.
- Giraldo, J. (17 noviembre 2018). “Consultas populares mineras, ¿en qué quedó la autonomía territorial y la democracia participativa?, en Ámbito Jurídico. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/informe/administrativo-y-contratacion/consultas-populares-mineras-en-que-quedo-la>. Último acceso: 10 febrero 2019.
- Montenegro, L. C. (2017) “Participación comunitaria en la protección del territorio. De las consultas populares a la toma de decisiones comunitarias”. En: Revista Semillas, Número 69-70, *Conservación y uso sostenible de la biodiversidad, derechos colectivos sobre los territorios y soberanía alimentaria*.
- Semana Sostenible (23 noviembre 2018). “San Lorenzo: el pueblo que sin ayuda de la Registraduría desafió al Estado colombiano saliendo a votar”. Disponible en: <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/san-lorenzo-el-pueblo-que-sin-ayuda-de-la-registraduria-desafio-al-estado-colombiano-saliendo-a-votar/42125>. Último acceso: 7 febrero 2019.
- Semana Sostenible (19 octubre 2018). “Acuerdos Municipales, ¿otra alternativa para frenar la minería en los municipios? Disponible en: <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/acuerdos-municipales-otra-alternativa-para-frenar-la-mineria-en-los-municipios/41890>. Último acceso: 19 febrero 2019.
- Velásquez C., F. (1986). Crisis Municipal y Participación Ciudadana en Colombia. *Revista Foro*. N° 1, Septiembre.



*Economía  
y sociedad*

---

# **LA ECONOMÍA COLABORATIVA NO ES CULPABLE DE LAS MALAS PRÁCTICAS EMPRESARIALES**

JIMMY TADIC

CONSULTOR EN TRANSFORMACIÓN DIGITAL

Y ECONOMÍA COLABORATIVA.

MBA DE LA UNIVERSIDAD DE MANCHESTER

---

**Q**ue una plataforma tecnológica ayude a conectar la oferta y demanda de servicios prestados por unos terceros a los usuarios que la contratan no implica que las reglas del juego existentes para completar las transacciones estén jugando armónicamente para beneficio de todas las partes involucradas.

La problemática actual se resume cuando la *economía por demanda* se beneficia de una *población vulnerable* para que los beneficios de unos *costos marginales cercanos a cero* sean absorbidos únicamente por una de las partes, la plataforma tecnológica. Precisamente, para abordar esta problemática es importante conocer estos tres conceptos fundamentales que según sean moldeados por el empresario pueden lograr un impacto positivo, donde todas las partes ganan o pueden convertirse en una bomba de tiempo.

## **Economía por demanda**

Los “unicornios”<sup>1</sup> más famosos hoy día son compañías que se basan en la coordinación de participantes a través de plataformas tecnológicas que facilitan la conexión y posterior transaccionalidad de productos o servicios. Uber y Airbnb son insignias y marcas que rápidamente han logrado posicionarse en los mercados en los que operan permitiendo que un servicio, por ejemplo, de transporte particular, pueda ser tomado por cualquier usuario a sólo unos cuantos toques en el celular (decir “a pocos clicks” ya es cosa del pasado).

Este tipo de plataformas exitosas han logrado hacer algo que a los competidores establecidos, con modelos de negocio tradicionales, les queda casi imposible lograr: que la oferta de servicios sea inmediata y casi ilimitada.

Su modelo de negocio es inteligente, desde el punto de vista de la inversión de capital, dado que los activos que son utilizados para prestar el servicio y la mano de obra involucrada, pertenece y es entregada por “aliados” de la plataforma, permitiéndoles tener unos costos de operación bastante reducidos en comparación con los jugadores tradicionales dentro de la misma industria.

Estos aliados ven en principio que pueden participar en un espacio (marketplace<sup>2</sup>) donde existen unas reglas claras para prestar el servicio, gracias a este intermediario tecnológico que proporciona una plataforma que ofrece

---

<sup>1</sup> Compañía Unicornio es una designación a una compañía fundada a partir del año 2000, apalancada por una plataforma tecnológica como su principal activo y que ha logrado una valoración mayor al billón de dólares americanos.

<sup>2</sup> Los marketplace o ecosistemas de comercio electrónico son plataformas tecnológicas que permiten la participación de diferentes tipos de actores que complementan el comercio entre las partes. Los costos derivados de las transacciones son compartidos o divididos entre ellas, permitiendo una nueva forma de comercializar dentro de un espacio virtual. Los principales ejemplos son Amazon o AliExpress quienes gestionan el comercio electrónico de bienes, tiendas de aplicaciones para celulares o música en formato digital como Google o iTunes de Apple para el comercio de bienes digitales.

51.36	1.36	+100.00	-6.87	8.87	21
51.36	5.56	+740.21	-6.87	8.87	21
21.88	8.24	+122.56	-9.45	1.54	78
21.88	8.24	+122.56	-9.45	1.54	78
78.69	9.62	+140.04	-3.36	7.02	18
78.75	9.62	+140.04	-3.36	7.02	18
18.75	1.36	+180.98	-0.21	4.75	51
51.36	5.56	+740.21	-6.87	8.87	21
51.36	5.56	+740.21	-6.87	8.87	21
21.88	8.24	+122.56	-9.45	1.54	78
21.88	8.24	+122.56	-9.45	1.54	78
78.69	9.62	+140.04	-3.36	7.02	18
78.75	9.62	+140.04	-3.36	7.02	18
					5

transparencia y seguridad para los participantes, el cual recibe a cambio una compensación por el uso de la misma, ya sea de uno, dos o todos los participantes que la utilicen para el intercambio.

Rappi, el unicornio colombiano, es un claro ejemplo de un modelo de negocio de economía por demanda que ayuda a tres participantes a llevar a cabo transacciones: el proveedor o fabricante de los productos, el operador de la logística de transporte, y el usuario.

El usuario es el más beneficiado por interactuar en este ecosistema. Accede a una gran oferta de productos en un mismo lugar y paga el mismo valor como si comprara el producto presencialmente, sólo paga el costo del domicilio. El restaurante o supermercado puede ofrecer sus productos en un espacio que es visitado por muchos usuarios; a cambio, paga una comisión, contra el valor nominal de sus productos, al dueño de la plataforma que puede llegar hasta al 50% del valor comercial (cuando existen promociones). El mensajero conecta al producto y el usuario a través del servicio de transporte, recibiendo, en principio, el costo total del domicilio pagado por el usuario. Sin embargo, esto comenzó a cambiar.

Cuando el servicio prestado por una de las partes es tan genérico y poco especializado, como llevar un paquete de un lugar a otro, la mano de obra disponible para prestarlo, en una economía emergente como la nuestra, fácilmente genera una ventaja competitiva a quien articula la operación.

Recordemos: si una oferta casi inmediata e ilimitada es una ventaja competitiva para posicionarse en el mercado, ¿qué le impide a una compañía como Rappi acceder a la mano de obra disponible para lograrlo?

### Población vulnerable

En algunos puntos de Bogotá se ha hecho notorio encontrar a grupos de individuos con sus bicis o motocicletas esperando frente a sus celulares que una notificación les anuncie que han sido escogidos para prestar un servicio. Esperan en el espacio público, con sus vehículos mal estacionados y a la intemperie. Este grupo de personas pertenece a una de las partes que interactúan en el negocio de la economía por demanda, y son efectivamente la oferta del servicio de transporte de mercancías.



Para muchos, estas plataformas han generado una nueva oportunidad para generación de ingresos, pero esto debe ser visto con lupa. En teoría, las oportunidades de generación de ingresos están abiertas para cualquier persona, es uno de los estandartes de la economía colaborativa que ha adoptado las plataformas que gestionan la economía por demanda. Sin embargo, las reglas de juego que establecen estas compañías en sus entornos digitales pueden crear condiciones que desmotivan la participación de “cualquier aliado”.

Por ejemplo, Rappi ha sido exitoso en la captura de disponibilidad de tiempo de sus aliados que prestan el servicio de transporte, los requisitos para activarse como proveedor son mínimos, lo que fomenta un flujo de interesados en obtener ingresos. Sin embargo, las reglas para mantener la activación y recibir pedidos de la plataforma distan de ofrecer la posibilidad para que cualquiera pueda participar.

Rappi en Colombia ha puesto condiciones de tener activa la aplicación de los domiciliarios por mínimo seis horas y aceptar un número mínimo de pedidos al día para promover al aliado a niveles dentro de la plataforma que le permiten obtener mejores ingresos<sup>3</sup>. ¿Cuál es el impacto de esta regla en particular? Que las personas que sólo quieran conectarse un par de horas al día estarían compitiendo bajo condiciones desiguales contra sus pares que hoy en día convirtieron a Rappi como su principal fuente de ingresos.

Reglas que motivan a conectarse más de seis horas al día y que al mismo tiempo son débiles en las exigencias que deben presentar los proveedores para participar en la plataforma, en términos de seguridad vial y seguridad social, son la combinación perfecta para acceder a mano de obra barata y no calificada, es decir a la población vulnerable.

Una sobreoferta de tiempo del proveedor del transporte no influye directamente en mayores pedidos solicitados por los usuarios finales, por lo que deriva en gran medida en mayor tiempo muerto de los aliados esperando una asignación de servicio. Esto explica la problemática que estamos identificando en los últimos meses y el por qué estos grupos comienzan a reunirse para organizar sindicatos o protestas, demandando el mismo nivel de ingresos que recibían anteriormente.

<sup>3</sup> Detalles en el canal de Youtube *Comunidad Rappi* y algunas experiencias que los mismos aliados suben en sus canales describiendo estas condiciones.

---

En un escenario de alta oferta del tiempo del proveedor del servicio y siendo que estos “microempresarios” no tienen una relación laboral directa con la aplicación, ¿cuánto le cuesta a Rappi contar un colaborador adicional?

### **Costo marginal cercano a cero**

Nos adentramos en los beneficios económicos derivados de esta relación contractual, un ecosistema que une la oferta y demanda de servicios utilizando eficientemente un activo subutilizado de la población vulnerable: su tiempo.

Aplicaciones como Uber o Rappi han invertido grandes sumas de dinero para tener disponible la infraestructura necesaria para operar a nivel local e internacional. Por esta razón, abrir en un nuevo mercado es una acción relativamente sencilla, comparada con sus competidores tradicionales. La inscripción de nuevos aliados sean restaurantes o mensajeros es una labor netamente comercial u operativa que rápidamente genera esa fuerza de trabajo a bajos costes para la organización.

Visto financieramente, el costo marginal por inscribir un nuevo aliado a la plataforma es cercano a cero<sup>4</sup>. El beneficio económico es significativo, pero no compartido entre los actores del ecosistema.

En una ecuación de sobreoferta de tiempo del proveedor de transporte cuyo servicio es genérico y cuando esto no implica marginalmente mayores costos de operación, el resultado es fabuloso: tiempo, mucho tiempo disponible. Tiempo que contractualmente compite entre sí porque es un gran comprador de tiempo a una infinidad de proveedores que no pueden hacer otra cosa que disminuir el precio para poder competir. Este fenómeno de sobreoferta de tiempo cuando se negocia con una población vulnerable genera el efecto perverso del costo marginal cercano a cero contra sus ingresos. Así mismo, un beneficio inmediato para quien paga por el tiempo.

Al inicio del funcionamiento de la plataforma en mención, el cien por cento del costo del domicilio era transferido al proveedor del transporte. Actualmente, la plataforma capture cada vez más una porción mayor en comisión del servicio de transporte. Por ende, el descontento del domiciliario a quien hoy por hoy se “le motiva” a estar activo el mayor número de horas posible, mientras ve crecer su competencia (número de domiciliarios) y reducido tanto el número de pedidos asignados como su ingreso.

Las plataformas tecnológicas, como Rappi, sí pueden tomar acciones inmediatas para participar como gestores de un ecosistema mucho más justo para sus participantes; sin embargo, esto afectaría directamente su margen operacional, la variable financiera que de alguna manera permite que grandes inversionistas consideren una valoración de “unicornio”.

Múltiples visionarios y firmas profesionales de consultoría y estrategia empresarial están advirtiendo sobre los fuertes cambios en la dinámica laboral para los siguientes años. No solamente impulsados por el deseo de las generaciones más jóvenes de querer mayor independencia y menos relaciones patrono-empleado, sino también precisamente por la consolidación de estos modelos de ecosistemas digitales.

Por esta razón, toda esta problemática traducida en las tres variables de una ecuación que hoy sólo inclina la balanza para un lado podría ser distinta si la **población vulnerable** pudiera obtener beneficios de la **economía por demanda** gracias a que las plataformas tecnológicas comparten los beneficios de una **economía de costo marginal cercano a cero**.

---

<sup>4</sup> Término acuñado y desarrollado por Jeremy Rifkin en su libro *La Sociedad de Coste Marginal Cero*. Ediciones Paidós. 2015.

---

Para iniciar, los gestores de los ecosistemas digitales podrían iniciar por controlar, de manera más ética, la sobreoferta de tiempo disponible que han creado y con la que cuentan hoy en día. ¿Cómo?

- Profesionalizando a sus proveedores, exigiéndoles el cumplimiento de normas en seguridad social y vial, y facilitándoles los insumos básicos y la capacitación para que puedan ganar experiencia y mejorar su calidad de vida a través de la relación con la plataforma.
- Eliminando las reglas que motivan al colaborador a mantenerse activo y aceptar un cierto número de pedidos, permitiendo que este “microempresario” tenga otras alternativas de ingreso, ya sea en la economía formal o en la naciente economía colaborativa.
- Colocando un límite a los aliados inscritos en la plataforma. Hoy en día muchos se inscriben queriendo replicar lo de los mensajeros iniciales, obtener ingresos de cerca de dos millones de pesos mensuales. Como se explicó, este escenario es imposible en las condiciones actuales de la operación.
- Capacitando a sus aliados no sólo en cómo pueden recoger y entregar un pedido, sino en las implicaciones de trabajar en la economía por demanda.

Hemos visto cómo en España<sup>5</sup> obligar a las plataformas tecnológicas a firmar contratos laborales y pagar cuantiosas sumas de dinero para reconocer contratos laborales por el tiempo muerto que pasan sus colaboradores a la espera de servicios, las pone en graves aprietos legales y financieros.

Por esta razón, es imperativo que los reguladores locales se involucren en la evaluación de las interacciones y los flujos de dinero derivados de las transacciones dentro de estos ecosistemas. Reconocer el impacto de estos modelos en los participantes, específicamente cuando existen poblaciones vulnerables y los efectos en la dinámica de la ciudad<sup>6</sup>. Su participación es clave, no para limitar, cerrar o motivar reglas que pongan en riesgo la viabilidad de las plataformas tecnológicas, sino para que con una visión de largo plazo puedan diseñar regulaciones adecuadas para permitir que los beneficios económicos sean compartidos de manera equitativa entre los participantes dentro de la legalidad.

En pocos meses estarán entrando a Colombia nuevas compañías para participar en los nuevos ecosistemas digitales. Ojalá no se aprovechen de los vicios existentes, sino que más bien puedan aportar una mayor transparencia en las relaciones que van a surgir para que todos los participantes en esta cadena de valor en proceso de digitalización se vean beneficiados.

---

<sup>5</sup> Las plataformas tecnológicas Glovo y Deliveroo han sido objeto de demandas legales y han sido obligadas al pago de prestaciones sociales a sus aliados asumiendo que la relación existente entre las plataformas y los mensajeros no es de total autonomía.

<sup>6</sup> En este escrito no se analizó el impacto de las nuevas plataformas en el usufructo del espacio público sin reconocimiento a la ciudad.

---

# **EL VIENTO DEL ESTE<sup>1</sup>**

CAMILO GONZÁLEZ POSSO  
JOANA BARNEY  
INDEPAZ

**D**e manera silenciosa se está transformado La Guajira en la primera potencia de energía eólica de Colombia con proyectos que en las próximas décadas pueden llegar a producir el 20% de toda la energía eléctrica que demanda el país. Todo está andando para que en 2022 comiencen a operar los primeros parques eólicos y, según lo que está en trámite, en 2031 en el territorio Wayuu de la Alta y Media Guajira podrían entrar a funcionar 54 parques, con casi 2.000 aerogeneradores produciendo 6 GW para el sistema de interconexión nacional. Si se sigue en esa línea y se adecuara la interconexión en 2050 se podría llegar a 16 GW.

Es en realidad un proyecto gigantesco que en energía producida equivale a la construcción de dos represas del tamaño de Hidroituango, con una inversión mucho más eficiente, que en su primera fase está cerca de US\$6.000 millones de dólares. Según las cuentas del estudio realizado por INDEPAZ, la energía eólica que se estará montando en la Alta Guajira en la próxima década es equivalente a lo que demandan hoy todas las ciudades capitales y los grandes consumidores empresariales. En el escenario más conservador, la UPME decía en 2016 que esos parques eólicos cubrirían en 2031 el 16% de toda la demanda de energía de Colombia, pero la realidad ha ido a mayor velocidad.

Lo que está ocurriendo en territorio del Resguardo Wayuu Alta y Media Guajira es una muestra de la transición energética vertiginosa que está operando en muchos países al ritmo de tecnologías limpias más económicas que las de hidroeléctricas o con respecto a las térmicas con fuente de energía fósil. Además, son oportunidades de inversión que se alinean con los compromisos frente al cambio climático.

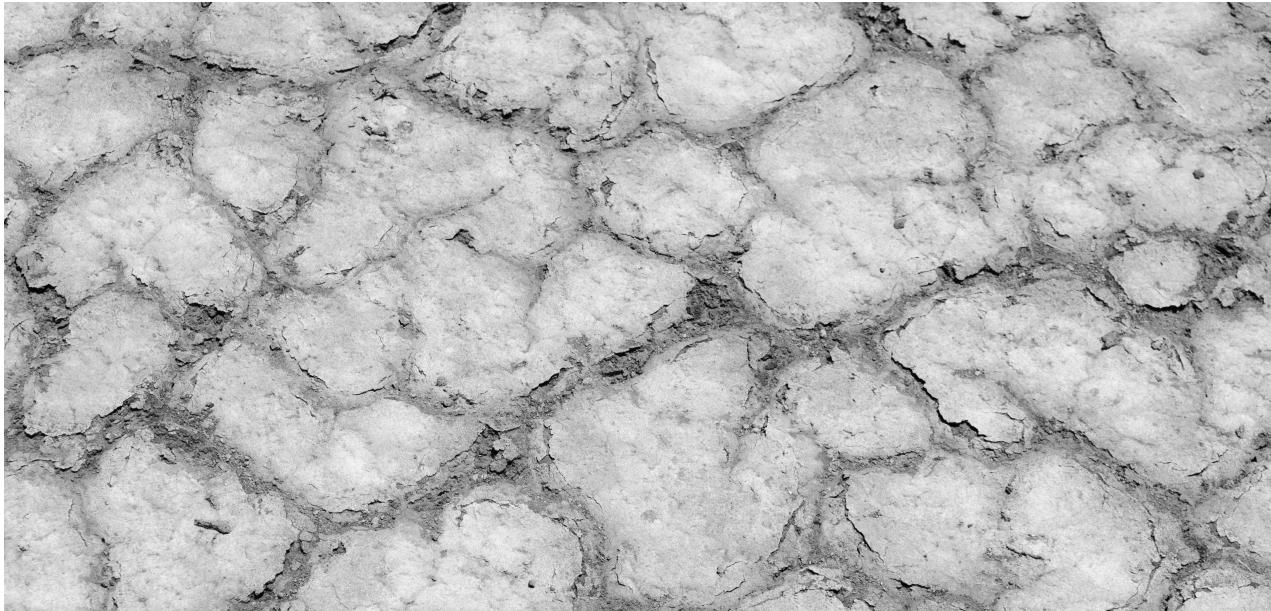
## **Multinacionales en territorio wayuu**

La iniciativa en estos proyectos en Colombia es de catorce empresas que ya tienen torres de medición de vientos, estudios de impacto ambiental y están tramitando exenciones tributarias, licencias, consultas y hasta bonos de carbón de los llamados Mecanismos de Desarrollo Limpio que se han promovido en el mundo después del Protocolo de Kioto. Esas empresas son:

1. **EPM**, pionera en la materia, que tiene desde 2003 el Parque Eólico Jepirachi, situado en Media Luna al lado de Bahía Portete, con 18 aerogeneradores (AEG) y apenas 18,5HW; los 3 parques nuevos que tramita EPM tendrán 296 AEG.
2. **ISAGEN**, ahora propiedad de la multinacional canadiense Brookfield, tramita 6 parques con 130 AEG, cabe aclarar que cuatro de esos parques aún no se han proyectado en tamaño pues aún son solo torres de medición. Existe un cuarto parque de 16 AEG en asociación con una pequeña empresa llamada Wayuu E.S.P.

---

<sup>1</sup> Presentación de INDEPAZ para diálogo en el Cabo de la Vela, 19 de octubre de 2018; Riohacha 20 de octubre de 2018. Bogotá 30 de octubre. Resumen ejecutivo del estudio El Viento del Este lo revoluciona todo. Indepaz 2018. Se incluye revisión de Joanna Barney de los parques con corte a diciembre de 2018.



3. **ENEL Green Power**, multinacional italiana, con proyección de 10 parques con más o menos 674 AEG, el mayor número hasta el momento. Ha integrado a su portafolio la iniciativa de antenas para estudios de recursos que gestionó EMGESÁ desde 2011.
4. **Begonia Power**, es propiedad del Grupo Argos en un convenio con la empresa Renovation con sede en Austria; están tramitando 13 parques, aunque realmente son tres parques con varios sub parques de 99Mw, para un total de 416 AEG. Mismos representantes para Colombia de Vientos del norte y Eolos.
5. **Vientos del Norte** es de la mencionada **Renovation** que proyecta tener 2 parques. Uno de ellos acaba de obtener en noviembre de 2018 la primera Licencia ANLA otorgada en Colombia, un segundo parque llamado Beta inicia sus trámites de consulta. Entre los dos se proyectan con 65 AEG.
6. **Jemewaa Kai** que figura como propiedad de un inversionista alemán asociado a técnicos colombianos, está tramitando 6 parques con 274 AEG, su capacidad debe ser mayor debido a que en sus documentos legales no se encuentran las proyecciones de otros dos parques eólicos localizados en el Cabo de la Vela.
7. **Sowitec Energía de Colombia**, filial local de la firma alemana de energía eólica Sowitec, proyecta hasta ahora un parque con 48AEG.
8. **Wayuu SA** (en alianza con Isagen). Integrada por socios privados colombianos y las alcaldías de Manuare y Uribia. Proyectan montar un parque con 16 aerogeneradores. La pequeña empresa Acquaire es la promotora de Wayuu SA.
9. **Alupar**. Filial Colombiana de Alupar Investimiento de Brasil. Ha solicitado información al Ministerio del interior, de comunidades indígenas en la alta y media Guajira, con miras a determinar la factibilidad en siete zonas de Uribia para determinar la viabilidad de parques eólicos.
10. **Desarrollos Eólicos de Uribia**. Casa Matriz AMDA ENERGIA S.A radicada en España. AMDA también maneja directamente a otras empresas en Colombia, entre las referenciadas en su cámara de comercio están: AMDA PACIFICO SAS, Desarrollos Eólicos Caribe S.A.S., Desarrollos Eólicos Alta Guajira S.A.S. Tiene en estudio dos áreas en Uribia en las que pretende proyectar dos parques.
11. **Musichi S.A.S. ENERFIN SOCIEDAD DE ENERGIA** S.L de España propiedad del grupo ELECNOR. Sede en Madrid. Proyecta su parque Musichi en Manaure.
12. **EOLOS S.A.S. ESP**. Tiene el mismo representante legal que Renovation y Vientos del Norte y Begonia Power. Solicitó licencia a la ANLA por lo que se estima que la capacidad del parque, llamado Beta, pretende superará los 100 Mw.

- 13. Guajira Eólica I** También propiedad de ENERFIN SOCIEDAD DE ENERGIA de España filiar de ELECNOR. Su parque es llamado “El Ahumado”.
- 14. ACQUAIRE.** Es una pequeña compañía nacional que en asocio con ISAGEN posee otro parque. Para este proyecto Acquaire se presenta sola y proyecta otro parque en el Cabo de la Vela al que llama GUARAPET.

Cada una de estas empresas tiene avanzados uno o dos parques para entregar energía a la interconexión que ya está construyendo el Grupo de Energía de Bogotá, de modo que en 2022 tengan redes de trasmisión y puedan vender la energía al sistema de interconexión nacional (SIN). Son 350 Km de trazado eléctrico que recorrerá desde la Alta Guajira hasta las colectoras en la Baja Guajira para entrar así al Sistema de Interconexión Nacional.

**Tabla 1 EMPRESAS CON PROYECTO DE PARQUE EÓLICO EN LA GUAJIRA CON POSIBILIDAD DE INICIO DE EJECUCIÓN ANTES DE 2030. CORTE A DICIEMBRE DE 2018.**

#	EMPRESA	Aerogeneradores	CAP.MW	No. Parques
1	EPM	296	900	3
2	ISAGEN	130	376	5
3	ENEL GREEN POWER	674	999	10
4	BEGONIA POWER	416	990	13
5	VIENTOS DEL NORTE	65	250	2
6	JEMEIWA'KAI	274	549	6
7	SOWITEC ENERGIA DE COL	48	144	1
8	WAYUU-ISAGEN	16	32	1
9	ALUPAR	274*	549*	7
10	DESARROLLOS EOLICOS DE URIBIA	66	200	2
11	MUSICHI SAS	100	300	1
12	EOLOS SAS	48*	144*	1
13	GUAJIRA EOLICA SAS	48*	144*	1
14	ACQUAIRE	16*	32*	1
TOTAL		2.197	5.415	54

FUENTE: Corpoguajira, Mininterior, UPME. Datos estimados por INDEPAZ según varias fuentes. \*Se estima por lo bajo.

---

## **¿Gana – Gana?**

Todo está ocurriendo en forma tan vertiginosa y de bajo perfil que no lo sabe el país en su verdadera dimensión y, lo más sorprendente, tampoco tienen conocimiento informado las comunidades indígenas dueñas del Resguardo de la Alta Guajira y ni siquiera las comunidades del área inmediata de los parques, a juzgar por las visitas y entrevistas realizadas por INDEPAZ.

Estamos ante una transformación energética extraordinaria y de gran significación para Colombia y el mundo. Son los primeros pasos, pero son pasos de gigante, si valoramos la magnitud de las inversiones, la potencia de las multinacionales presentes y las características del territorio. Y por estas mismas razones es urgente que las cosas se hagan bien, con seguridad jurídica y con garantía de derechos para el pueblo Wayuu que es el dueño del territorio.

Hay experiencias que indican que esta transformación energética puede ser un gana – gana para todos los actores involucrados. Los modelos de negocio que se han puesto en marcha en Dinamarca, Suecia, Alemania y las iniciativas de energía renovable comunitaria promovidos en Estados Unidos y Canadá muestran caminos de producción de energía eólica que son económicamente rentables y socialmente justos para todas las partes, incluidos por supuesto los inversionistas, los propietarios de los predios y el conjunto de la sociedad que busca energía limpia, barata y como alternativa a la energía fósil.

La regulación de energías renovables viene haciéndose en Colombia desde la Ley 1715 de 2014 y en realidad ha sido presionada por la avalancha de inversionistas extranjeros; han sido expedidas decenas de decretos y resoluciones orientados a dar garantías a los inversionistas, incluidas exenciones al IVA y a la importación de maquinaria y equipos. Pero quedan muchos vacíos en esa regulación y en especial en lo relacionado a los beneficios para las comunidades y el papel de las entidades territoriales.

## **El modelo Jepirachi es un desastre**

Las multinacionales que ya vienen preparando sus proyectos desde hace cinco años o más saben que están entrando a un territorio colectivo y tratan de entender la cultura Wayuu y las reglas del juego para tener todas las variables en sus estudios financieros y estimativos de rentabilidad. Pero, por la lectura de licencias y actas de reuniones de consulta, puede advertirse que han estado siguiendo aspectos del modelo de EPM en Jepirachi que tiene la virtud de ser el primer piloto y el defecto de incluir criterios y formas de relación con las comunidades que pueden llevar al desastre a los inversionistas y a la atomización del pueblo Wayuu.

El modelo Jepirachi, plasmado en documento público registrado en la Notaría Única de Uríbia, intentó resolver asuntos propios de una inversión a largo plazo, 25 a 50 años, de una empresa en territorio colectivo que requiere ejercer dominio exclusivo en áreas de tránsito, instalaciones industriales, oficinas, inmuebles para generadores e instalación de torres y redes de transmisión. Para salir adelante con el experimento EPM hizo una consulta limitada a las comunidades dueñas del polígono en donde se ubica el parque, no les entregó la adecuada información técnica y financiera del proyecto y del negocio; se inventó como una forma disimulada de pago de arriendo el pago por “transito e infraestructura” a título de servidumbre; hace figurar como pago lo que llama compensación o responsabilidad social voluntaria; no establece distinción entre pago por el uso de la tierra, pago por compensaciones ambientales, pago por participación y gastos filantrópicos; la comunidad no tiene información sobre los bonos de carbón, ni sobre cuanto se recibe, ni cuál es el reparto o en razón de qué; no hace ninguna cuantificación de obligaciones anuales o periódicas con los dueños del territorio y las comunidades vecinas a los parques que tienen impactos; no valora los impactos culturales y a la vida en relación; se limita a enunciar unos compromisos de gastos en temas sociales o de suministro de agua sin ninguna cuantificación; asume que la comunidad es incapaz de manejar dinero o cuentas y se reserva

---

el control de pagos o gastos en especie y por proyecto; no establece ninguna relación con autoridades Wayuu en el conjunto del resguardo; no establece delimitación de responsabilidades frente a las alcaldías y confunde entrega voluntaria de obras con beneficios del proyecto sustituyendo al Estado en obligaciones sociales y con los derechos étnicos. Incluye una cláusula innombrable e irrepetible que establece que la cesión de territorio es a término indefinido. Entre otras.

### **Modelo danés y comunitario**

Afortunadamente se está a tiempo para que esta transformación energética de La Guajira tenga todos los vientos a favor. Los convenios que se están haciendo con las comunidades son a sesenta años (treinta, prorrogables otros treinta), y esto exige un sustento jurídico claro para el uso a largo plazo de territorio colectivo: ni la figura de pago por servidumbre ni el llamar a todo “compensación ambiental” soluciona el problema. Como han planteado en algún momento los promotores de Joutkai y Jemeiwaa’ Kai, lo mejor podría ser darle sustento jurídico a una fórmula en la cual las comunidades sean socias, combinada con otras modalidades de pago medidas como porcentaje de los HW instalados o de las utilidades, aparte del reparto de lo obtenido por los bonos de carbón.

En Dinamarca el 85% de la energía eólica es producida por empresas de consumidores y de los propietarios de los predios en donde se instalan las torres con los aerogeneradores. El modelo de energía renovable comunitaria en Estados Unidos también incluye formas de relación entre propietarios y desarrolladores que aportan capital, tecnología y gerencia. No se trata de copiar, pero estos modelos muestran opciones para este caso de propiedad colectiva que tiene restricciones legales y constitucionales en arriendo y enajenación.

Los modelos de negocios con energía eólica pueden tener muchas formas en lo que se refiere a los beneficios para comunidades étnicas, pero es importante que se parta de criterios claros que reconozcan los derechos territoriales, culturales y de pervivencia de los pueblos. En lo relativo al reparto de beneficios, además de las opciones de inclusión como socias, las comunidades deben tener los documentos y análisis de sus propios expertos que les permitan dimensionar el negocio, su rentabilidad y sus impactos a todo nivel. El conocimiento previo e informado debe permitir establecer el valor de cada componente, incluidos pagos por el uso del suelo, pagos por compensación de impactos ambientales, pagos por compensación de impactos culturales considerados aparte, retribución por participación en la sociedad. En todo caso sólo estudios de rentabilidad permiten establecer un mínimo de participación a la comunidad por cada concepto porque en ausencia de datos el reparto queda al arbitrio o capacidad de manipulación del inversionista, que es quien tiene el conjunto de la información.

Para total claridad el gobierno nacional y los gobiernos territoriales deben concurrir poniendo sobre la mesa las inversiones que aportan, la cuantificación de subsidios y exenciones a los proyectos y, para no duplicar cuentas, el valor de las inversiones en esos territorios y comunidades a cargo del presupuesto y en lo que corresponde a transferencias y regalías.

### **Los parques eólicos y la energía cambiarán totalmente el territorio**

Según la información del Ministerio del Interior, los 41 parques eólicos que están en trámite impactan 217 comunidades Wayuu del resguardo Alta y Media Guajira en veredas de los municipios de Uribia y Maicao, esto sin contar las comunidades que se verán impactadas por las líneas de transmisión de energía para comunicar los parques proyectados con las subestaciones que les recibirán su energía. Las personas entrevistadas por INDEPAZ en la región señalan que esas listas limitan lo que llaman el área de impacto buscando hacer consultas y compromisos de pago con el menor número de rancherías y sus familias. Lo cierto es que el territorio del Pueblo Wayuu de La Guajira está siendo impactado en su totalidad por los megaproyectos eólicos que se suman a la

---

titulación carbonífera por parte de Cerrejón y otras empresas que cubren toda la zona aledaña a Puerto Bolívar, la parte central de la Alta Guajira y una franja que va desde Barrancas a Maicao.

Los parques eólicos se reservan cerca de 45.000 hectáreas, donde serán instaladas torres hasta de 120 metros de altura con aspas entre 100 y 140 metros de diámetro; el área que cubre cada parque no sólo es la del polígono demarcado por filas con torres cada 300 metros y separación promedio de 500 mts entre filas, sino por vías y autorización de redes y de movimientos en cada fase del proyecto. Cambia por supuesto la movilidad de la población y sus costumbres de territorios compartidos y de usos estacionales.

La modalidad de convenios o contratos que se está imponiendo conlleva un fraccionamiento de las comunidades y acentúa dominios, competencia y desintegración del pueblo Wayuu. Cada comunidad que pacta aislada con el inversionista que desarrolla el parque en su territorio pasa a comportarse como propietario privado y se desdibuja al extremo la relación de pueblo entre comunidades en un proceso de occidentalización individual. Esa es una dinámica que tiene muchos factores desencadenantes a los que se acomodan los nuevos proyectos eólicos y la apropiación de predios por parte de otras multinacionales en La Guajira.

Le corresponde al pueblo Wayuu en su autonomía afrontar ese proceso de pérdida de relaciones y de sentido colectivo, pero ni el Estado ni las empresas que están ocupando el territorio para sus negocios pueden ser indiferentes. Lo ocurrido en Oaxaca, con la irrupción de los parques eólicos en el istmo de Tehuantepec sin consideración a la pervivencia de los pueblos indígenas, debería servir de alerta para que no ocurra que a la vuelta de unos años las grandes inversiones se vean confrontadas a la rebelión de los dueños ancestrales que se organizan y llegan a vías de hecho para exigir nuevos términos de convivencia en sus territorios.

Nota: se mencionan algunas empresas que actualmente tienen proyectos de parques. Su ubicación es en toda la periferia de la península y cinco parques en la parte central de la Alta Guajira – Resguardo Wayuu, Municipio de Uribia.

## **Leyes del viento**

La regulación del viento utilizado como fuente para energía va creciendo al ritmo de los hechos y entra en terrenos nuevos en cuanto a la distribución de los beneficios de propiedad del viento y de la energía eólica. En otros países la academia y los Estados están incursionando para llenar vacíos con aportes interesantes que se reflejan en debates y sentencias en Chile, Uruguay, Brasil y México entre los pioneros en América Latina.

Hoy en Colombia se están debatiendo dos proyectos de ley sobre este tema de la energía renovable. Uno ofrece subsidios para zonas no interconectadas y proyectos en centros educativos o culturales y otro, el del senador Álvaro Uribe V. tiene un sólo artículo según lo presentado el pasado 5 de septiembre:

Artículo 1. El Gobierno Nacional podrá financiar con aportes del Presupuesto General de la Nación y con créditos y/o garantías de crédito, la participación de las Entidades Territoriales en los proyectos de generación y distribución de energías alternativas renovables que se enumeran a continuación: la biomasa, los aprovechamientos hidroeléctricos, la eólica, la geotérmica, la solar y los mares. Otras fuentes podrán ser consideradas según lo determine la UPME. Esta participación permitirá dotar a las Entidades Territoriales de una fuente de ingresos frescos, modernos y crecientes en el futuro.

Ese artículo deja interrogantes sobre la relación entre alcaldías y resguardos y también por los posibles manejos “de créditos y/o garantías de créditos” que podrían engendrar deudas innecesarias y negocios con los “bonos del



viento". Pero dejando aparte estas inquietudes sobre las iniciativas legislativas y los intereses que las han movido, cabe preguntarse si el debate puede ser oportunidad para incluir una cláusula que permita a las comunidades étnicas las mejores condiciones para ser socias en proyectos de energía renovable en sus territorios; esto podría incluirse en párrafos que obliguen a un reparto justo y a discriminar un porcentaje de las utilidades o del valor de las ventas anuales para un fondo al servicios de todas las comunidades del resguardo, manejado autónomamente con una destinación que se oriente a la defensa de la cultura, identidad y proyección a más de cien (100 años) de planes de vida de esos pueblos.

No puede olvidarse que cuando se habla de viento y sol como fuentes de energía se está hablando en primer lugar de La Guajira y, allí, en primer lugar de territorios colectivos. Algo tendrá que decir la Mesa de Tierras de los pueblos indígenas, la ONIC, AICO, Maíz y, en primer término, las comunidades de la Nación Wayuu.

---

# **HACIA UNA DESPENALIZACIÓN TOTAL DEL ABORTO. UN ASUNTO NECESARIO Y REPARADOR PARA LAS MUJERES**

FLORENCE THOMAS  
COORDINADORA DEL GRUPO MUJER Y SOCIEDAD

---

**A**ntes de argumentar a favor de la despenalización total del aborto en Colombia como un asunto necesario e imprescindible para las mujeres colombianas, quisiera recordar algunos hechos históricos que nos permiten tomar en cuenta la dimensión del aborto y lo que ha significado a lo largo de siglos para las mujeres del mundo.

De hecho, cuando nos adentramos un poco en la historia de las mujeres, lo que hoy es posible gracias a nuevas miradas de historiadoras e historiadores, miradas sobre la vida cotidiana, descubrimos que abortar es una práctica que ha ocurrido desde siempre. Supongo que todas y todos lo saben y sin embargo el tema se quedó durante demasiado tiempo en la sombra, quizás porque el aborto ha sido siempre, y de alguna manera sigue siendo, un asunto de una asombrosa complejidad por ser atravesado por dimensiones éticas, filosóficas, religiosas, políticas, psicológicas y científicas, además de ser en algunas ocasiones extremadamente doloroso y complejo para las mujeres. Lo que olvidan fácilmente los hombres y aún muchas mujeres.

Sí, porque a propósito del aborto me he preguntado a menudo cómo hicieron todas estas mujeres que nos precedieron, todas aquellas que habitaron una historia anterior a la nuestra. Sabemos que controlar los nacimientos no es privilegio de las sociedades modernas contemporáneas y ha representado una preocupación constante a todo lo largo de la historia. Sabemos del *coitus interruptus* ya descrito en el Génesis, o de las múltiples recetas, póciones, fórmulas mágicas, tapones de estiércol de cocodrilos impregnados con miel o excrementos de elefante que las mujeres se tenían que introducir en el fondo de la vagina, o también lo recomendado por Alberto El Grande quien aconsejaba a las mujeres escupir tres veces en la boca de un sapo o ponerse sobre el cuello la pata de un animal, por no mencionar muchos otros recursos que se inventaban las mujeres para no quedar embarazadas. Lógicamente figuraba también la abstinencia sexual regular con fines anticonceptivos que se practicaba desde la antigüedad. Durante los siglos que nos precedieron se ignoraba la existencia del ciclo ovulatorio hasta la década de los veinte (1924) cuando Ogino y Knaus descubren este aspecto de la fisiología femenina.

Llegando a nuestros tiempos y muy particularmente para los países andinos, no puedo dejar de mencionar la ruda o *ruta graveolens* y el perejil o *petroselinum crispum*, dos plantas que, machacadas e ingeridas en gran cantidad, provocan hemorragias capaces de inducir abortos. Y de nuevo pienso en las mujeres, en lo que tuvieron y tienen aún que aguantar cuando su salud no podía permitirse un nuevo embarazo o cuando sus amores eran clandestinos, en tiempos de hambruna y guerra o en condiciones de extrema pobreza. Si bien todas las recetas y fórmulas que se inventaron no eran mortales, todas ponían en peligro su salud y todas eran indignas. Conocer la historia de las mujeres es empezar a entender cómo se genera la indignación y por qué hablo en el título de este escrito de asunto necesario, imprescindible y de alguna manera reparador para las mujeres.



Y entonces, pienso en nuestras antecesoras, nuestras abuelas, bisabuelas y tatarabuelas, me pregunto también por todas estas mujeres conocidas por sus rebeldías, todas estas desobedientes quienes abrieron silenciosamente la puerta de nuestra liberación o emancipación, toda esa genealogía de mujeres que nos precedieron.

Y me sigo preguntando ¿Cómo hizo Eloísa para no embarazarse cuando amó tan apasionadamente a su maestro Abelardo? De hecho, descubrí hace poco que se embarazo y tuvo un hijo que se llama Astrolabio. ¿Cómo hicieron las damas del siglo XII y qué hacían para tener solo dos o tres hijos las mujeres que conocimos de los siglos siguientes? ¿Cómo hicieron Olimpia de Gouges, —creo que no tuvo tiempo de tener hijos, pues la guillotinan cuando está aún muy joven—, Flora Tristán, George Sand o Manuelita Sáenz? Buscando datos, me enteré que George Sand y Flora Tristán tuvieron dos hijos, Manuelita Sáenz, no lo sé y ningún historiador nos lo ha contado. ¿Cómo hicieron todas estas mujeres para arreglárselas con sus amores, mujeres cultas apasionadas y apasionantes? ¿Cómo hizo y qué hizo mi abuela materna en al principio del siglo XX para tener solo dos hijos? ¿Cómo hizo mi madre que nació en 1911 y no pudo vivir el tiempo de la anticoncepción pues en la década de los sesenta, ya tenía más de 50 años? ¿Cómo hizo? No lo sé. Y sin embargo y a pesar de pertenecer a una familia muy liberal, nunca hable de esto con ella.

Quizás se preguntarán por qué les cuento todo esto. De hecho, me pidieron un artículo sobre los últimos acontecimientos relativos al aborto en Colombia, pero desde un tiempo me es imposible hablar del aborto sin recordar esta dolorosa historia porque sé además que este capítulo es pocas veces, por no decir casi nunca, pensado. Y sin embargo me pregunto cómo tanta gente —jueces, magistrados/as, personal de la salud, hombres de iglesias, académicos/as, etc.— juzgan, aun hoy, tranquilamente a las mujeres que interrumpen voluntariamente su embarazo. Y sí, me es imposible hablar de este tema sin recordar lo que ha significado y sigue significando para millones de mujeres en el mundo. Cuántas han sido quemadas, físicamente o moralmente, cuántas muertas después de abortar clandestinamente, cuántos cuerpos destrozados, cuántas hoy en las cárceles, cuántas niñas violadas y embarazadas que se vuelven madres a los 12 años, cuántas víctimas de violencias sexuales en el conflicto armado colombiano...cuántas, cuántas...Es una historia que solo hoy se empieza a escribir porque la Historia, la gran historia con una H mayúscula, fue y sigue en gran parte escrita por hombres quienes preferían ignorar esta historia<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Tal vez por esto mismo, me gustó tanto una película relativamente reciente titulada *El secreto de Vera Drake* del director Mike Leigh. En el Londres de los años de 1950, Vera Drake, una mujer que limpia casas y tiene una familia unida y feliz, tiene un secreto. Sin que nadie lo



En fin quería recordar algo de esta historia como una indispensable introducción al momento actual que vive el aborto en Colombia.

Y para llegar a los últimos acontecimientos relativos a lo que acaba de pasar con la Corte Constitucional que rechazó ponerle un límite de tiempo al derecho legal de abortar en las tres causales ya definidas desde 2006 por el Fallo C/355, haré un breve resumen de la historia reciente del aborto en Colombia.

En primer lugar, es necesario recordar que desde 1991, Colombia es un Estado social de derecho, pluralista y multicultural, que se funda en el respeto de la dignidad humana, que confiere el derecho al libre desarrollo de la personalidad y que ya se separó de la Iglesia. En otras palabras, Colombia se ha vuelto un Estado liberal moderno que reconoce a las personas como sujetos morales autónomos. ¡A no ser que por utilizar siempre el masculino del concepto de sujeto, este reconocimiento de moralidad y autonomía no sea válido para las mujeres! Según estos principios básicos, entendemos que el Estado colombiano ya no puede decir a la gente cómo vivir, pero sí ayudar a la gente a vivir bien, a vivir mejor a partir de la capacidad de cada uno, de cada una, de decidir sobre lo bueno y lo malo. El Estado ya no debería decidir por las personas. Por lo menos desde los tan sanos principios de la Constitución del 91 que reconoce la persona como sujeto moral autónomo.

Pero para volver a la historia del aborto, contaré sin entrar en muchos detalles, que, a todo lo largo del siglo XX, existieron varios proyectos de reforma legislativa del Código Penal relativos a la despenalización del aborto que cursaron sin éxito. De hecho entre la década de los 70 y la de los 90 fueron ocho proyectos de ley que buscaban

---

sepa, ella ayuda a jóvenes mujeres a poner fin a embarazos no deseados y sin aceptar dinero a cambio. Y lo hace hasta cuando por un aborto que termina mal, la policía llega hasta ella y su mundo se desmorona. En los años 50, Simone de Beauvoir en “*El segundo sexo*” no duda en introducir en su capítulo sobre *La madre*, más de quince páginas sobre el imperativo ético de legalizar el aborto lo más pronto posible. “*La anticoncepción y el aborto legal permitirían a las mujeres asumir libremente sus maternidades*” escribe Simone de Beauvoir en 1949. Por algo, mientras lleguen estos días, ella renunció a la maternidad, no tanto porque no deseaba ser madre sino por las condiciones culturales que rodeaban aún la maternidad en su tiempo. En este sentido, una de sus novelas que más me impresionó por las algunas páginas que ella dedica al aborto de una de las protagonistas, fue *La sangre de los otros*. Una novela, sin duda en gran parte autobiográfica. Y para volver al cine, nombraré también otra película valiente del director Cristian Mungiu. Dos estudiantes, Otilia y Gabita, son explotadas sexual y cruelmente cuando una de ellas aborta ilegalmente en la Rumanía comunista. Se llama “*Cuatro meses, tres semanas y dos días*” y de manera cruda, nos hace asistir al calvario de estas dos mujeres buscando quien las puede ayudar y cómo conseguir la plata para un aborto que se desarrolla en un sórdido cuarto de hotel en la más total soledad y desolación. Dos películas valientes que recibieron varios premios importantes. Hoy en día, hay tal vez, dos o tres más. Y fin de cuentas. Sin olvidar algunas menciones en la literatura universal. Punto. Cómo decía un grafiti de mujeres uruguayas “*Yo aborto, tu abortas, todas callamos*”.

---

despenalizar parcialmente el aborto, que fueron todos archivados velozmente bajo las presiones de la jerarquía católica y de los sectores de derecha del país, además de una sociedad de ideas aún muy decimonónicas<sup>2</sup>.

Fue la vuelta al país de la abogada colombiana Mónica Roa en el 2004 la que cambió el rumbo de esta historia. Lo que había hecho Simone Veil en Francia a nivel parlamentario en 1975<sup>3</sup>, lo realizó en 2006 Mónica Roa en Colombia a nivel constitucional por medio de un “litigio de alto impacto a propósito de la inconstitucionalidad del aborto en Colombia”. Como resultado de esto y gracias al apoyo de las organizaciones de mujeres y del movimiento feminista colombiano, el 10 de mayo de 2006 la Corte Constitucional emitió la sentencia C/355 relativa al delito de aborto. Decidió que “como regla general, la penalización del aborto se ajusta a la constitución Política de 1991” (...) Sin embargo la Corte señaló que “no se incurre en delito de aborto cuando este se realiza con consentimiento de la mujer: 1) cuando la continuación del embarazo constituye peligro para la vida o la salud de la mujer, certificado por un médico; 2) cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida, certificado por un médico; 3) cuando el embarazo sea el resultado de una conducta debidamente denunciada, constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo, o de inseminación artificial o de transferencia de óvulo fecundado no consentidas, o de incesto” (Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-355 del 10 de mayo de 2006)<sup>4</sup>.

Si bien esta sentencia histórica ya tiene 12 años, sentencia que, por supuesto, cambió la historia del aborto en Colombia, es necesario enfatizar que las mujeres colombianas se han enfrentado a múltiples dramas por el incumplimiento de esta sentencia. En general porque en la mayoría de los casos las EPS-IPS exigen requisitos que no son legales, desde requisitos administrativos que significan demoras injustificadas o exigencias de requisitos de más, sin hablar de la mal utilización de la objeción de conciencia por parte del personal de salud cuando la reglamentación de la Corte ha sido clara: si un médico argumenta objeción de conciencia para realizar un aborto, debe brindar información veraz y encontrar otro profesional que haga el procedimiento. Además, en varios casos hubo objeción de conciencia institucional o colectiva, objeciones que son prohibidas. A menudo las EPS evocan la ausencia de servicios además de la mala interpretación de las tres causales muy particularmente en casos de malformación fetal o de la causal salud.

A pesar de que esta sentencia marcó indudablemente un hito en las luchas de las mujeres por el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos y un avance histórico en relación a la obtención de derechos para ellas, en general no ha generado lo que se esperaba por los obstáculos interpuestos por los estamentos tanto judiciales como de salud, sin olvidar los eternos estigmas culturales alrededor del aborto que siguen existiendo y que apuntan hacia una urgente tarea con líderes de opinión y con los medios y, en general, a un incesante trabajo sobre los grandes idearios culturales alrededor del significado de la maternidad, que parecerían seguir en el siglo XIX. A este propósito me acuerdo de Kate Millet, quien, en 1970, en su libro “Política sexual”, afirmaba que uno de los mitos favoritos de la mentalidad conservadora reside precisamente en el hecho de que toda mujer es una madre potencial.

Hoy (fines del 2018) y a propósito de una tutela interpuesta por una mujer de 33 años que pudo acceder al aborto solo después que una jueza ordenó medidas cautelares a su favor cuando ya tenía 26 semanas de gestación, la Corte Constitucional reafirmó la sentencia C/355 del 2006. La historia se puede resumir de la siguiente manera:

<sup>2</sup> El primero de estos proyectos de ley vio luz en 1975 y coincide con el año de la Primera Conferencia de la Mujer organizada por las Naciones Unidas. Buscaba reglamentar la interrupción terapéutica del embarazo en Colombia y su autor fue Iván López Botero. Le siguen siete proyectos más: en el 79, el de Consuelo Lleras, en el 87, de Eduardo Rozo, en el 89, de Emilio Urrea, cuando ya, desde 1981, Colombia había incorporado en su legislación interna la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, convención conocida bajo la sigla de CEDAW. En el 93, dos proyectos, uno de Ana García de Pechtalt y otro de Vera Grave, y en el 95 y el 97, dos de Piedad Córdoba. Y los cuatro últimos intentos ya en el contexto de la nueva Carta Constitucional de 1991.

<sup>3</sup> Se puede leer el discurso de Simone Veil ante la Asamblea Nacional de Francia, discurso que permitió legalizar el aborto en Francia en 1975, o sea hace más de 40 años, en el libro *Había que decirlo*, Florence Thomas, (editorial ICONO, 2010)

<sup>4</sup> Gran parte de esta historia está contada en *Un derecho para las mujeres: La despenalización parcial del aborto en Colombia*. La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, Investigación y textos de Cecilia Barraza Morelle y Claudia Gómez López, Bogotá 2009. Este texto presenta además una excelente bibliografía.

---

un médico le informó a esta mujer sobre la posibilidad de interrumpir su embarazo por causal de malformación del feto, —displasia septoóptica y una holoprosencefalia lobar— que implicaba que no existe separación en los dos ojos, se genera una malformación en el cráneo y hay un déficit del desarrollo neurológico. No obstante, su EPS le negó el procedimiento argumentando que el feto era posiblemente viable y los cuatro hospitales a los que fue referida se negaron a brindarle el servicio. Es cuando ella decide presentar una tutela. La Corte Constitucional selecciona esta tutela para revisarla. El expediente cae entonces en las manos de la magistrada Cristina Pardo quien, después de un estudio de varios meses, presentó a sus colegas de la Corte una ponencia de 200 páginas. Una ponencia que ponía en peligro la sentencia C/355 de 2006 porque buscaba reducir la interrupción voluntaria de un embarazo a un máximo de 24 semanas cuando la Corte, razonablemente y conociendo el contexto de un país como Colombia en relación con un tema tan sensible y tan lleno de estigmas culturales, no había limitado el tiempo de semanas de gestación para realizar los abortos. Esto, a todas luces, representaba un evidente retroceso que se hubiera traducido en nuevas barreras para las mujeres para una IVE legal.

Finalmente, la sala plena de la Corte Constitucional ratificó que no existe un límite de tiempo para abortar y que el aborto es un derecho fundamental de las mujeres en el país. Además, la misma Corte enfatizó y denunció que las instituciones de salud siguen imponiendo barreras que impiden que las mujeres ejerzan el derecho a interrumpir su embarazo. Hecho que ha significado a 12 años de la sentencia C/355 y como lo mencioné anteriormente, muy poca efectividad para que las mujeres, emparadas por las tres causales, puedan abortar oportuna y legalmente. Siguen además la manipulación de las conciencias de las mujeres, adolescentes o niñas... En este país del Sagrado Corazón, los nefastos imaginarios relativos al aborto aún resisten a pesar -y creo que es importante también mencionarlo- de una coyuntura actual favorable que ha generado recientemente múltiples debates en los medios, como editoriales y columnas de opinión entre otros. ¿Un #MeToo del aborto? ¿Un momento propicio para seguir avanzando? Quisiera pensar lo contrario para que podamos seguir avanzando y generar argumentos judiciales, ético-políticos y estratégicos con el fin, a mediano o largo plazo, de lograr despenalizar totalmente el aborto como una causa reparadora y justa para las mujeres colombianas. Despenalizar totalmente el aborto entendido como la eliminación del delito de aborto del código penal como ya lo lograron algunos países.

Claro, uno podría pensar que en estos tiempos de transición e incertidumbres en cuanto a los derechos de las mujeres, no es el momento... Sin embargo las mujeres hemos aprendido que siempre es el momento de seguir avanzando; lo sabemos y hemos ganado múltiples batallas en tiempos difíciles como el acceso a la ciudadanía por medio del voto en 1953 en plena dictadura militar, y para referirnos a tiempos recientes, la inclusión del enfoque de género en los acuerdos de paz a pesar de las múltiples arremetidas de las iglesias con su ideología de género, o también nuestra tenacidad para resistir a los anhelos de un entonces Procurador General de la Nación que no logró detener nuestra marcha adelante. De hecho, saber avanzar a pesar de coyunturas desfavorables, saber avanzar a pesar de los embates del patriarcado, resume la historia de las mujeres. Para avanzar en derechos siempre es el momento aun cuando no somos ingenuas y tenemos claro que este viejo anhelo de despenalizar totalmente el aborto necesitará una agenda política de largo aliento y será necesario ser muy cuidadosas con la construcción de agendas estratégicas que poco a poco nos permitan avanzar. Despenalizar la conciencia de las y los colombianos en relación con el tema no es un asunto banal pues la misma palabra de aborto conlleva siglos de referencias negativas que no se borraran fácilmente.

La Mesa de la Vida y la Salud de las Mujeres<sup>5</sup> ya elaboró varios documentos e investigaciones relacionados con el tema de la interrupción voluntaria del embarazo y muy específicamente sobre los alcances de la sentencia C/355 y los múltiples obstáculos encontrados por las mujeres para poder hacer efectiva la sentencia. Hoy, una de sus integrantes, Ana Cristina González Vélez, acaba de diseñar una primera aproximación estratégica relacionada

<sup>5</sup> La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres es un colectivo de instituciones y personas que desde su conocimiento y experiencia, trabaja por los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, en especial por la legalización del aborto seguro y de calidad en Colombia. La Mesa acaba de cumplir 20 años de trabajo constante.

---

con el propósito de una despenalización total del aborto. Presentaré entonces algunas de sus recomendaciones para preparar un nuevo debate nacional que nos permita avanzar con este anhelo de una causa justa para las mujeres colombianas.

Como ya lo mencioné, es una tarea de largo alcance que se divide en varias áreas de trabajo. Sabemos que será necesario tener muy buenos argumentos que se construyan entre aliados, aliadas, movimientos feministas y actores interesados en el vasto campo de los derechos humanos. Y por supuesto será necesario un extenso trabajo pedagógico con medios de comunicación y muy particularmente líderes de opinión, profesionales de la salud, facultades de medicina de las universidades y movimientos sociales entre otros. Se podrá también aprovechar de mujeres involucradas en las agendas de paz. Un trabajo que, a la escucha de los diferentes sectores sociales, nos permitirá afinar nuestros argumentos.

En cuanto a los escenarios legales más apropiados para avanzar, serán posiblemente múltiples porque deberán responder a variadas posibilidades a partir de la pregunta que debemos hacernos y que se resume así: ¿qué es lo que queremos? Por el momento, la Mesa por la Salud y la Vida de las Mujeres está iniciando un trabajo que, a partir de una respuesta a esta pregunta, deberá responder a múltiples preguntas del orden jurídico. Y por supuesto en este trabajo, habrá que debatir con congresistas para posibles proyectos de ley entre otras posibilidades.

Todo esto significará un profundo y serio análisis de coyuntura en el Congreso, en el gobierno y en otras entidades públicas.

Y por supuesto será ineludible seguir trabajando en la transformación de los estigmas culturales que siguen existiendo cuando se habla de aborto. Como lo repito a menudo, es necesario empezar por cambiar nuestra manera de referirnos al aborto. Me parece de suma importancia referirnos siempre a la expresión “interrupción voluntaria del embarazo” (IVE) que nos ubica en un contexto semántico muy distinto. Dicha manera de nombrar el aborto nos remite a un contexto ético que nos permite encontrarnos con mujeres libres, autónomas, responsables y plenamente conscientes de la opción que asumen a partir un estatuto de sujetas de derechos: el derecho de las mujeres para decidir sobre sus vidas, sus cuerpos, su sexualidad y su intimidad.

Seguir trabajando en campañas de comunicación y en producción de mensajes políticos será de una inmensa importancia. Sabemos que el tema sigue siendo muy controversial y difícil políticamente lo que significa que nos tocará volvemos creativas para lograr movilizar el país socialmente.

En fin, un trabajo inmenso nos espera pero nos anima el hecho de que logramos hace ya más de 12 años un sentencia (la C/355) que nadie o casi nadie pensaba que fuese posible; nos anima el hecho de saber que las mujeres de países desarrollados ya no mueren por un aborto; nos anima el hecho de que la autonomía personal está reconocida por el artículo 19 de nuestra Constitución; nos anima el hecho de que el país está cambiando o, más exactamente, las mujeres del país al igual que las mujeres del mundo con fenómenos como el #MeToo que nos dio coraje para hablar, denunciar y sentirnos acompañadas como nunca antes; nos anima caminar en la buena dirección, aquella de los derechos para las mujeres; nos anima saber que las nuevas generaciones no temen el futuro y entenderán poco a poco que la despenalización total del aborto en Colombia es una de las causas más justas, necesarias y reparadoras para las mujeres.

# El sector extractivo en Colombia 2017

Observatorio de las Industrias extractivas en Colombia



El informe del Sector extractivo presenta las principales características y tendencias de la actividad extractiva en Colombia. Es publicado una vez por año y constituye un valioso insumo de consulta. Puede ver los informes en

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



*América  
Latina*

---

# **AMÉRICA LATINA: LA DOBLE DEPENDENCIA EN UN SISTEMA SOBRECARGADO**

JUAN GABRIEL TOKATLIÁN

PROFESOR DE RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA (BUENOS AIRES, ARGENTINA)

---

¿Cómo y dónde localizar hoy geopolíticamente a América Latina? ¿En qué marco general se la puede ubicar? ¿Cuál es la condición más notable de su lugar en el mundo? Las breves reflexiones que siguen intentan esbozar una respuesta a esos interrogantes.

## **Un sistema sobrecargado**

Un modo de aproximarse a los complejos asuntos contemporáneos es intentando definir la característica principal del sistema global. A mi entender, uno de sus más relevantes rasgos actuales es que se trata de un sistema sobrecargado; con exceso de contradicciones, presiones y dilemas que, más temprano que tarde, requerirán de un ajuste.

Este sistema recargado puede ser visto a través de cuatro tableros: el internacional, el mundial, el institucional y el interno. El internacional remite a las relaciones específicamente interestatales. En este tablero, el dato fundamental es la gradual redistribución de poder, riqueza e influencia de Occidente y del Norte en la dirección de Oriente y el Sur. Como lo muestra la historia de las relaciones entre Estados, todo reacomodo sustantivo de poderío genera tensiones y puede conducir a conflictos mayúsculos. La propia experiencia de Occidente corrobora lo señalado.

Ahora bien, dos notas parecen acompañar el presente *power shift*: una, elocuente; la otra, conjetal. La nota elocuente es la creciente resistencia de Occidente a perder, en parte, privilegios, autoridad e incidencia a favor de la multiplicidad de países intermedios, poderes emergentes y potencias reemergentes, que antes eran de la periferia. La nota conjetal genera un interrogante: ¿es la decadencia occidental una condición estructural? Hay signos —en lo demográfico y económico, por ejemplo— que tienden a confirmar ese componente profundo y prolongado. Así, resulta esperable una mayor conflictividad en el ámbito internacional ahora que la redistribución de poder se orienta por fuera de Occidente.

El tablero mundial toma en cuenta no solo los convencionales actores estatales, sino también a los actores no gubernamentales, desde grandes corporaciones multinacionales y calificadoras de riesgo estadounidenses hasta ONG y grupos criminales transnacionales. En ese marco, la globalización ha sido el proceso fundamental que ha marcado la política mundial en las últimas décadas. La diferencia esencial es que, si hasta los noventa la globalización se percibía como sinónimo de prosperidad por varios de sus logros y muchas de sus promesas, en el siglo XXI —y con más fuerza en el último lustro— la globalización se relaciona con la inseguridad por el



desempleo y la desindustrialización generados, y por la reducción de sus beneficiarios (básicamente, el capital financiero). En el corazón de esa sensación de inseguridad está el auge de la desigualdad confirmada por numerosos informes y estudios. Así se incrementa el número de los multibillonarios mientras la inmensa mayoría de la población posee un magro porcentaje de los activos globales. Según la investigación de 2011, de Vitali, Glattfelder y Battiston, del Swiss Federal Institute of Technology, que analiza 43.060 corporaciones transnacionales en 116 países, 147 firmas controlan, a través de una red de acciones y relaciones de propiedad, un 40% de la riqueza. No debe sorprender entonces el incremento de las protestas sociales *urbi et orbi*, así como el aumento de la polarización interna en países del viejo Centro y de la nueva Periferia, por igual. No se trata de un malestar subjetivo, sino que hay razones objetivas para la crispación y el antagonismo.

El tablero institucional hace referencia a las organizaciones de distinto tipo y al conjunto de regímenes que han predominado desde la Guerra Fría. La falta de reformas en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la incompetencia del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, el debilitamiento de la Unión Europea y la recurrente tentación de la OTAN de convertirse en un gendarme mundial, así como la inoperancia del G-7, del G-20 y otras tantas G que se idealizan (por ejemplo, el presunto duopolio entre Washington y Beijing), han llevado a una arquitectura institucional, básicamente occidental, cada vez menos creíble y más ilegítima. El fracaso del régimen internacional antidrogas, la frustración extendida frente al principio de la *responsabilidad de proteger* (R2P), el persistente doble estándar frente a la no proliferación nuclear, la parálisis global respecto a los compromisos efectivos en torno a la cuestión ambiental y el elocuente desinterés de las potencias establecidas hacia los asuntos del desarrollo, solo refuerzan las percepciones y creencias de quienes están saturados con la duplicidad de Occidente en un amplio abanico de temas.

Con el diagnóstico anterior, es de subrayar el verdadero desgaste y el potencial descalabro de instituciones y regímenes. Hecho inquietante, pues las organizaciones y acuerdos internacionales son importantes, entre otras cuestiones, para limitar la arbitrariedad de los poderosos y para crear mecanismos de coordinación y consenso. Instituciones fallidas y regímenes malogrados son las precondiciones del unilateralismo agresivo y el multilateralismo oportunista. Y esto trasciende el tipo de liderazgo que tengan la Casa Blanca y las principales capitales europeas.

El último tablero es el interno. Y en ese terreno, el elemento más perturbador es el estado de la democracia. Desde hace años avanza, en distintas naciones, un manifiesto desencanto por la democracia liberal. Además,



crecen los ensayos de democracia mayoritaria y participativa, con todos los pros y contras que manifiestan. Aumentan las plutocracias y cleptocracias en democracias más o menos instaladas que terminan bajo dominio de los ricos, de los pícaros, o de ambos. Las autocracias y regímenes autoritarios abundan. Las *primaveras* de liberalización se anuncian por doquier, pero colapsan de modo vertiginoso. Ya sea en virtud de presuntos requerimientos de mayor seguridad o de indispensables concesiones a favor del mercado, la democracia, ya sea formal o sustantiva, es la que termina cediendo. No es inusual entonces que conflictos de clase, étnicos y religiosos sigan elevándose en intensidad y alcance. Si los noventa prometían una nueva ola democratizadora, la última década muestra frenos y regresiones en el campo de la democracia.

Asistimos, en breve, a un sistema global sobrecargado, ya que en todos los tableros, de manera intensa y simultánea, crecen y se entrecruzan los desencuentros, las fricciones, los peligros, las luchas, los disensos y la hostilidad. Si este diagnóstico resulta verosímil, entonces la pregunta que se impone es ¿qué esperar de tal situación sistémica? Quizá la forma más sencilla de explicación resulte la siguiente: el lector y la lectora de esta nota tiene, muy seguramente, un ordenador personal. Cualquiera que sea la marca del mismo en algún momento emite una señal de alarma consistente en indicar que el “sistema” está “sobrecargado”. Ello significa la existencia de un exceso y la imposibilidad de continuar adelante; lo cual demanda, por tanto, un ajuste. La opción disponible es reducir o eliminar algunos programas y archivos, con lo que se recupera el funcionamiento temporal. Tomando este símil como un equivalente funcional, la cuestión es: ¿qué es lo que se debe eliminar o reducir en un sistema global sobrecargado?

La fórmula de ajuste puesta en práctica en los años setenta, y que marcó el rumbo de las fuerzas y fenómenos que hoy conocemos, fue limitar gradualmente la democracia interna, la institucionalidad internacional y la legalidad mundial para preservar una globalización que resultó cada vez más inequitativa, un poder que se concentró en menos manos, un Occidente que mantuvo su centralidad pero tornándose esclerótico y un Leviatán estadounidense hiper-militarizado. A mi entender, en este contexto el gran ajuste se manifestará mediante la degradación de la democracia.

### **La doble dependencia**

América Latina es una región que ha perdido históricamente gravitación en el mundo y que parece hoy abocada a divergir cada vez más. Lo primero conduce a la debilidad y lo segundo a la desintegración: la combinación

---

agudiza la dependencia. Algunos indicadores—entre muchos disponibles—ejemplifican esa caída. En 1945, cuando se creó la Organización de Naciones Unidas, el peso del voto regional era significativo: de los 51 miembros iniciales 20 eran de América Latina. En la actualidad hay 193 países en la ONU y la dispersión del voto de la región le resta aún más influencia a Latinoamérica como bloque. Datos de la CEPAL revelan que la participación latinoamericana en el total de exportaciones mundiales fue del 12% en 1955 y en 2016 cayó a 6%. De acuerdo con la Organización Mundial de Propiedad Intelectual, en 2006 la solicitud de nuevas patentes proveniente de América Latina era del 3% (las de Asia eran el 49.7%), mientras que en 2016 bajó a 2% (las de Asia aumentaron a 64.6%).

Según el Banco Mundial los gastos en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB llegaban al 0.6 para Latinoamérica en 2000 (para Asia oriental y el Pacífico eran de 2.25) y pasaron al 0.7 en 2014 (para Asia oriental y el Pacífico eran de 2.49). *Global Firepower* ha confeccionado un índice de poder militar con 55 indicadores: en 2006, Brasil, México y Argentina ocupaban, respectivamente, las posiciones 8, 19 y 33; en 2018 Brasil está en el puesto 14, México en el 32 y Argentina en el 37.

En el ranking sobre “poder blando” elaborado en la *University of Southern California* y la consultora Portland, Brasil se ubicó en el lugar 23 en 2015, en el 24 en 2016 y en el 29 en 2017. Un reciente informe del Banco Mundial sobre desigualdad destaca que ocho de los diez países más desiguales están en la región: Haití (2), Honduras (3), Colombia (4), Brasil (5), Panamá (6), Chile (7), Costa Rica (9), y México (10).

A su turno, las iniciativas de integración de diversa índole están en franco retroceso. Una mezcla de estancamiento, desaliento y fragilidad atraviesa por igual, aunque con variada intensidad, al MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones, la Alianza del Pacífico, el ALBA, la CELAC, y la UNASUR. Durante la “marea rosada” de los gobiernos de centro-izquierda el espíritu a favor de más asociación chocó con las limitaciones de cada proyecto interno. La crisis financiera que estalló en 2008 mostró que las opciones nacionales y aisladas prevalecieron sobre las alternativas subregionales y mancomunadas. Dinámicas exógenas como el auge de China reforzaron la primarización de las economías y los incentivos para buscar atajos particulares, así los discursos de unidad fueran la nota predominante desde comienzos del siglo XXI.

Ahora, con el “reflujo neoliberal” de los gobiernos de derecha, ante una administración en Washington dispuesta a recuperar una primacía de manera pendenciera y en medio del apogeo de la financiarización, se verifica el desinterés por acciones colectivas y la preferencia por salidas unilaterales. El resultado acumulado ha sido una decreciente integración regional y una apuesta por la lógica del “sálvese quien pueda”; algo que, en el fondo, es grupalmente costoso, aunque exista la ilusión de una mejora individual.

Debilitamiento y desintegración conducen a una mayor dependencia externa, sea de un poder declinante como Estados Unidos, o de un poder ascendente como China. El corolario estratégico de eso es el deslizamiento hacia una gradual irrelevancia de América Latina en la política mundial y a la pérdida de autonomía relativa en sus relaciones internacionales.

En la región sobresale cierta confusión respecto a Estados Unidos y China. Estados Unidos no ha sido ni es pasivo en materia de relaciones interamericanas, ya sea en lo económico, en lo político, en lo asistencial y en lo militar. Nunca se “fue” de la región: está ahí. La Doctrina Monroe perdió vigencia, pero eso no significa que Estados Unidos se haya retirado de América Latina. En realidad, Washington siempre está “llegando” a la región con distintas iniciativas, focos e intensidad.

Así, el gran desafío para la región es saber cómo manejar esas relaciones y cómo preservar capacidad de negociación y maniobra, salvaguardando los intereses nacionales de cada país y los regionales que los puedan

---

mancomunar. La región se equivoca si confunde el reconocimiento de parte de Estados Unidos de nuevas realidades mundiales y continentales con inactividad por parte de Washington respecto a la región. El error podría ser mayúsculo si no se entiende que es imperativo para Latinoamérica desagregar temas y discernir coyunturas en sus relaciones con Estados Unidos: al final del día la mayor madurez para manejar hoy adecuadamente las relaciones con Washington debiera provenir de la propia Latinoamérica. En cuestiones como las drogas acompañar a Washington en su cruzada sin fin es y continuará siendo muy costoso para la región. En tópicos como la no proliferación nuclear resulta clave preservar una relación en la que el desarrollo nuclear pacífico no se interrumpa y, a su vez, se evite proliferar con fines militares.

En asuntos como el medio ambiente y migración es peligroso aceptar las recetas actuales de Estados Unidos basadas en la negación (en materia ambiental) y el maltrato (hacia los migrantes). La región no necesita una segunda Cuba en el caso de Venezuela y debiera buscar alternativas políticas y diplomáticas constructivas para el tratamiento del drama del país andino y con ello persuadir a los sectores más sensatos y realistas en Estados Unidos de que esa vía es la más funcional para todo el continente. Ni América Latina quiere ser una frontera turbulenta para Washington ni Estados Unidos puede creer que el uso de la fuerza va a propiciar más estabilidad en la región. La promoción de energías limpias y renovables es un punto de coincidencias que valdría la pena explorar más con el concurso del sector público y el sector privado a lo largo de América. Asegurar la vigencia de los derechos humanos—con un papel decisivo de la sociedad civil--en el continente debiera ser un tema de gran convergencia ante el avance de fuerzas recalcitrantes y regresivas en todo el continente. El apoyo decisivo a la paz en Colombia—la firmada con las FARC y la eventual con el ELN-- podría ser un punto de confluencia entre Estados Unidos y Latinoamérica, en virtud no solo de los beneficios para los colombianos sino para la comunidad continental e internacional.

Respecto a China, hoy Beijing se acerca a Latinoamérica con recursos económicos, de manera pragmática, sin provocar a Estados Unidos y robusteciendo los lazos de Estado a Estado. De allí que el despliegue regional chino resulte más moderado y en favor del *statu quo*; lo cual favorece la ausencia de jugadores locales con capacidad de veto como ocurrió en relación a la Unión Soviética durante la Guerra Fría. En respuesta a lo que viene ocurriendo desde la década de los noventa, y hasta hace muy poco, la región respondió con lo que se denomina una política de “compromiso confiable” (en clase anglosajona, *reliable engagement*) hacia China.

Ahora bien, probablemente resulte adecuado que los países comiencen a contemplar una opción estratégica mixta hacia China; esto es, una política que combine aproximación y previsión. La aproximación implica que las naciones asuman la iniciativa y desplieguen un papel más asertivo en la búsqueda de lazos benéficos específicos con China, independiente del perfil presente de Beijing en la región. La previsión significa que los países estén más atentos al comportamiento de China hacia el área y en el mundo con el propósito de evitar potenciales costos elevados para América Latina, ya sea porque hay dimensiones en las que se podría estar gestando una relación subordinada o ya sea porque en el futuro China reoriente su estrategia internacional. En breve, los países de la región necesitan precisar una gran estrategia hacia Beijing; esto es, esclarecer las amenazas potenciales y los dividendos eventuales para el Estado y la sociedad y diseñar el conjunto de antídotos defensivos, por un lado, y medidas ofensivas, por el otro, para afrontar los retos y oportunidades de una estructura mundial en proceso de mutación.

En síntesis, evitar la doble dependencia en relación a Estados Unidos y China exige de América Latina el urgente reconocimiento de que le cabe a ella robustecer regionalmente sus atributos de poder. La pendiente declinante de la autonomía de los países del área se agudizará si se continúa por la actual senda.

---

# ***LA DERECHA EN LA DISPUTA GEOPOLÍTICA POR AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI***

YAZMÍN B. VÁZQUEZ ORTIZ

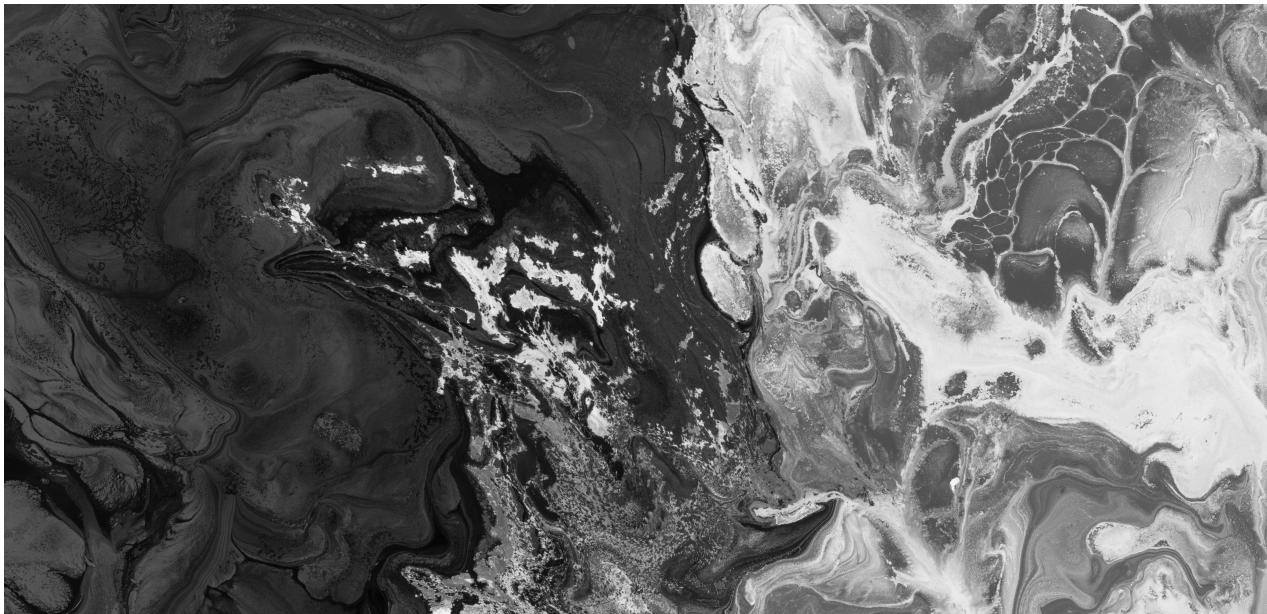
PROFESORA DEL CENTRO DE ESTUDIOS HEMISFÉRICOS Y SOBRE ESTADOS UNIDOS, UNIVERSIDAD DE LA HABANA.

---

**L**as victorias políticas de la derecha en América Latina en los últimos cuatro años han tenido lugar a través de diversas vías que han puesto de manifiesto la diversificación de los actores, objetivos y medios empleados en la disputa geopolítica hemisférica (Vázquez, 2018 a), así como el alcance de la contraofensiva imperialista.

El contexto en el que se ha producido la incidencia de la derecha en la diversidad de elementos culturales, de organización, movilización y representación de las sociedades latinoamericanas y desde los que opera su sistema político, ha sido definido en el debate académico como una situación de pugna, forcejeo (Hernández, 2016) o guerra de posiciones (Regalado, 2014 y Arkonada, 2015) entre las fuerzas progresistas o de izquierda (en la gama de alcances que la misma representa hoy en el continente) y la derecha, en medio de su proyecto de reconfiguración neoliberal (Bárzaga, 2017). Como parte del mismo, se han identificado como condiciones favorables al avance de la derecha:

- La base de su poder, el capital, se fortaleció tanto material como simbólicamente, aún en el marco de gobiernos de izquierda y con discursos contra el neoliberalismo. (Stolowicz, 2017).
- Conservaron los instrumentos básicos de actuación, penetración y poder. Salvaron los instrumentos básicos del sistema político previamente establecido, así como el control de los medios periodísticos más poderosos. Los talentos y medios de comunicación de las derechas, hegemonizados ahora por el capital financiero, decantaron y renovaron sus opciones estratégicas y reactualizaron sus opciones políticas (Castro, 2015).
- En el trazado de sus estrategias se nutren y articulan con un sistema de organizaciones de alcance regional, hemisférico e internacional entre las que se encuentran la Unión Democrática Internacional (UDI), La Unión de Partidos Latinoamericanos (UPLA) y la Organización Demócrata Cristiana para América Latina (ODCA) (Romano, 2016).
- Como parte de su renovación, especialmente en los países del bloque progresista, las denominadas “nuevas” derechas se postulan como el cambio y la modernidad, se presentan como post-ideológicas y como simples traductoras de los «problemas de la gente» (Revista Nueva Sociedad, 2014).
- Su capacidad de acción es exponenciada a partir de múltiples articulaciones y formas de acción: “combina sus viejos vicios de corrupción politiquera con una cada vez mayor corporativización de la política, amañada detrás de supuestos novedosos manuales de marketing político y publicidad y de métodos gerenciales de formación de cuadros políticos financiados por agencias y fundaciones del gobierno estadounidense como USAID, NED, IRI, Heritage y otras, formadoras de cuadros políticos funcionales a



sus intereses. El rol estrella en la construcción del consenso hegemónico a su favor lo juegan los medios de comunicación, altamente concentrados en manos de la oligarquía. Ellos marcan la pauta estratégica para la construcción y consolidación de la hegemonía ideológica, cultural y política. Junto a ONGs supuestamente defensoras de los Derechos Humanos y de la libertad de expresión, congresistas y senadores estadounidenses y europeos, directivos del FMI, Banco Mundial, BID y otros, conforman la estructura global articulada de defensa del statu quo actual. A estos conglomerados mediáticos se les incorporan las novedosas TICs y redes sociales, las cuales imponen novísimas improntas en las maneras de hacer política, que ya han jugado y juegan un rol destacado en la convocatoria participativa y en la manipulación política, incluyendo llamados a la subversión antigubernamental” (Bárzaga, 2017: 14).

El trabajo articulado de los múltiples actores mencionados en redes que han operado a nivel territorial y nacional ha permitido a la derecha trabajar de forma efectiva alrededor de alternativas de cambio hechas a la medida para cada país, combinando coacción y seducción según se ha requerido. La construcción de consensos para legitimar estos procesos ha tenido entre las principales líneas de mensajes:

- La izquierda, en el gobierno o no, no es capaz de generar el progreso, no está apta, ni técnica ni moralmente, para gobernar.
- El sistema de partidos, como espacios de representación política de la sociedad, en función de garantizar los cambios necesarios en el gobierno es inoperante, especialmente por la corrupción de la clase política.
- La opción para el ciudadano, en aras de buscar alternativas de desarrollo individuales y familiares que el gobierno no puede garantizar es la autogestión, el emprendimiento, desde el empoderamiento que sus capacidades hacen posible para generar ingresos y bienestar.
- Los empresarios, cuyo éxito ha mostrado la capacidad para gestionar economía, progreso y bienestar, deben ser los encargados de dirigir los gobiernos para resolver los problemas de los pueblos. En igual sentido se promueve a los líderes religiosos como patrón de conducta moral y a los militares como garantía de seguridad.

Estas nociones se han integrado a los mecanismos utilizados en función del cambio de concepciones, valores, ideal social e identidad política trabajados a través de objetivos de corto, mediano y largo alcance. Los mismos incluyen conocer y comprometer las bases sociales; reconquistar el poder ejecutivo de los Estados nación; y

---

fortalecer la articulación de un bloque regional para asestar el golpe final a los bastiones que puedan quedar, trabajando la legitimidad internacional en función de tales propósitos.

Entre las etapas o momentos de la estrategia trazada para lograr tales objetivos es necesario profundizar en las distintas variantes empleadas en: 1) la disputa por las bases sociales como fundamento del cambio político; y 2) el secuestro de funciones de gobierno y estructuras del Estado hacia la corporativización de la política, con tendencia en despliegue hacia la corporativización de espacios regionales de concertación política e integración.

### **En la disputa por la base social: emprendimiento, prosperidad y cambio político**

La sociedad civil se ha constituido en uno de los focos más importantes de la acción de la derecha en pro de eliminar de raíz los procesos contrarios a sus intereses, así como cualquier posibilidad de renacimiento de los mismos. La acción por el cambio cultural ha sido el objetivo central para lograr tales fines, sin desechar la represión y la eliminación física en aquellos espacios donde lo primero no ha resultado eficaz.

La promoción de una base social asociada al interés de la economía y el mercado, la desideologización de los móviles del comportamiento social en función del progreso, así como la promoción del liderazgo de empresarios y religiosos han constituido vías para cooptar la acción de movimientos social-políticos y populares como actores geopolíticos en la disputa, construcción y el ejercicio del poder a escala local y nacional.

Diversos son los ejemplos de cómo esto se ha concretado en la disputa geopolítica por América Latina, con formas que varían desde las asociadas a la llamada Ideología del emprendimiento consustancial al neoliberalismo, articulando a gremios empresariales, corporaciones, tanques de pensamiento, agencias del gobierno estadounidense, hasta las que han promovido la denominada Teología de la Prosperidad, desde Iglesias y ONG.

En El Salvador, el trabajo con las comunidades se ha desarrollado desde 1992 en varias etapas y modos. Desde los programas de “fortalecimiento de la participación” recién firmados los Acuerdos de Paz, para cooptar el capital político desplegado durante la guerra alrededor de las guerrillas, pasando por los programas de asistencia individual a la pobreza, hasta lo más reciente, el Modelo de Integración de Esfuerzos, creado por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)<sup>1</sup>.

El Modelo de Integración de Esfuerzos, una metodología de intervención en el desarrollo local con un enfoque de trabajo dirigido a las comunidades más pobres del país, se declara como: “un modelo de participación ciudadana y un ejemplo eficiente de desarrollo rural que fomenta en las comunidades sentimientos de apropiación y empoderamiento que les permite ser artífices de su propio desarrollo” (Vázquez, 2018 b: 87) Su objetivo es: “(...) promover la integración de actores locales y externos en un mismo plan de desarrollo local que es construido participativamente por las comunidades y su gobierno local, con el fin de concentrar esfuerzos y lograr cambios sustanciales en los índices de desarrollo de un municipio” (FUSADES, 2014). Pero, en realidad, une a FUSADES con la USAID, el BID, corporaciones transnacionales como WALMART y los gobiernos municipales para trabajar con las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCOS), en función de fortalecer capacidades para insertarse como fuerza de trabajo en los procesos orientados al mercado a través de espacios formativos que promueven:

- el desarrollo de valores como competitividad y liderazgo, para fragmentar toda colaboración posible para la transformación del modelo productivo con un fin social;
- el desarrollo de procesos de planificación participativa para proyectar la adecuación y articulación de la producción local a las necesidades de la reproducción y expansión del capital transnacional;

---

<sup>1</sup> [http://www.fusades.com.sv/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=121:quienes-somos&Itemid=97](http://www.fusades.com.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=121:quienes-somos&Itemid=97).

- 
- y el financiamiento para promover la concreción de tales prácticas productivas como parte de las cadenas de valor global.

Este tipo de programas, dirigido realmente a deconstruir los referentes históricos de desarrollo comunitario, participación social y empoderamiento presentes en el pueblo salvadoreño, se despliega desde la entronización de una lógica de gestión en interés del mercado fundamentada en valores como la competitividad y el pragmatismo. Los ideales cambian, de vivir y progresar en comunidad, a ser competitivos para vivir mejor de forma individual, a ser líderes para tener empresas propias. El avance de tal lógica de gestión ha coincidido con la pérdida gradual de los espacios políticos de dirección local por el FMLN. Las alcaldías han sido ganadas crecientemente por las fuerzas de la derecha que en las elecciones del 2015 ganaron 177 de un total de 262, 119 quedaron especialmente en manos de ARENA<sup>2</sup>. Esta tendencia se mantuvo en las elecciones municipales celebradas a inicios de 2018 y ha resultado en la victoria de la derecha en las elecciones presidenciales realizadas el 3 de febrero de 2019.

Este tipo de acción, dirigida a la deconstrucción de capital político y la colonización de experiencias de desarrollo comunitario, que en El Salvador incluyó el trabajo por la ruptura de la lógica política en la gestión del desarrollo desde programas y políticas públicas, así como la colonización de la lógica comunitaria de gestión del desarrollo existente, forma parte de la recreación que la nueva derecha hace de los discursos y las prácticas que desde los proyectos de izquierda han mostrado capacidad de movilización y articulación de la sociedad para los procesos de cambio político. Sus antecedentes datan de los años 60 del siglo XX, cuando la Alianza para el Progreso da un gran espaldarazo a los programas de desarrollo comunitario en América Latina. Las razones: las potencias colonialistas consideraron el desarrollo comunal como un buen instrumento de persuasión y domesticación clandestina de la derecha para mantener un dominio sutil sobre las colonias que accederían a su independencia (Ander Egg, 1987).

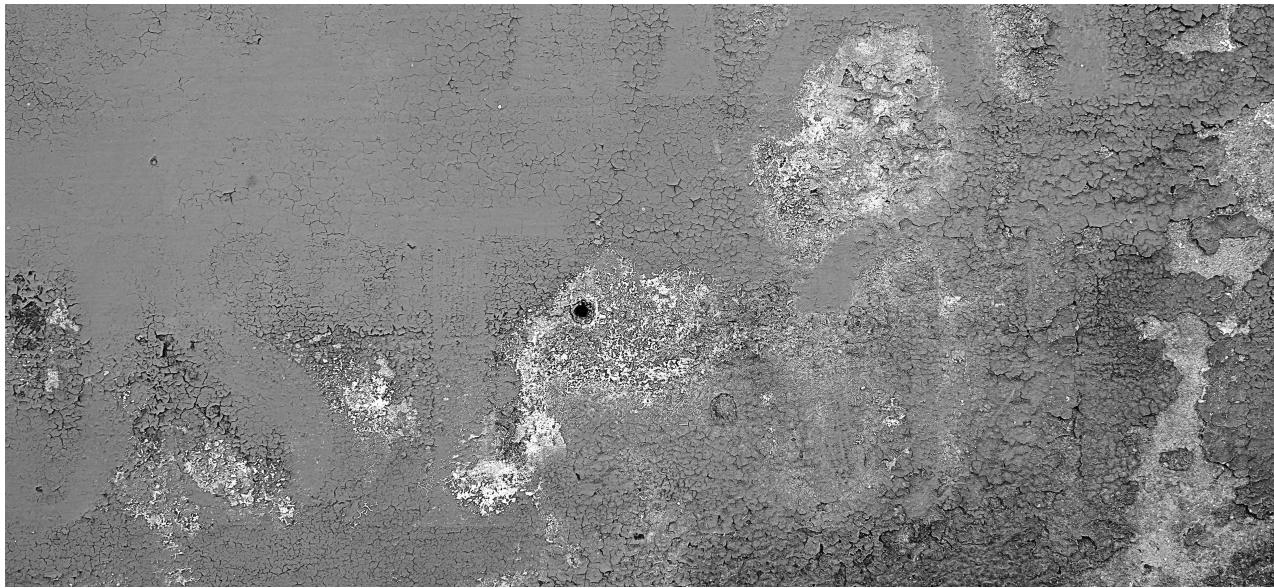
La acción hacia el “fortalecimiento comunitario”, muy a tono con la política estadounidense de Comunicación Estratégica, y su propuesta en América Latina y el Caribe para el cambio social, estuvo respaldada desde el gobierno de Obama por la aprobación de nueve iniciativas por el Congreso de esa nación en torno al impulso a las oportunidades económicas y sociales. Sus verdaderas intenciones: potenciar la capacidad de injerencia de los Estados Unidos sobre la sociedad latinoamericana y caribeña desde la promoción del “empoderamiento productivo”, cooptando la acción social y la articulación de la sociedad civil al reducir su papel al de consumidores o fuerza de trabajo a través de las redes de la promoción de pequeños negocios y del fomento de emprendimientos económicos dirigidos a mujeres (Castorena, 2017).

La apropiación y producción de sentidos, núcleo de las acciones antes referidas, es considerada como parte de los procesos más importantes para la reproducción y legitimación de las relaciones de dominación, de su lógica (Fabelo, 2013). En Venezuela, siguiendo esta misma línea, Henrique Capriles declara en el año 2014 que desde **años atrás las fuerzas políticas de la derecha venezolana sabían que se necesitaba desarrollar nuevas formas de hacer política, que la política había que hacerla en las calles**. El año 2014 es declarado por la Mesa de la Unidad Democrática como etapa de lucha social. Se produce un proceso de reestructuración de los partidos y sus modos de acción (Vázquez, 2014):

- COPEI enuncia bases programáticas con “apego al Poder Popular”.
- Voluntad Popular, el despliegue de organizaciones de base y vínculo con la lucha popular.
- Un nuevo tiempo: Fortaleciendo el trabajo con el pueblo.
- Los espacios de poder popular se ubican en el foco de la mira de la estrategia desestabilizadora. Leopoldo López hace un llamado a los Consejos Comunales para construir una alternativa al gobierno de Maduro.

---

<sup>2</sup> [http://www.tse.gob.sv/laip\\_tse/documentos/estadisticos/2015/NombreAcaldiasdeptoymuni2015.pdf](http://www.tse.gob.sv/laip_tse/documentos/estadisticos/2015/NombreAcaldiasdeptoymuni2015.pdf)



La derecha venezolana, con fines instrumentales, progresivamente modificó sus modalidades de gobierno y actuación política ajustándose al nuevo sentido común chavista. Por ejemplo, Henrique Capriles, siendo gobernador del Estado Miranda, como parte de su estrategia para penetrar los sectores populares, aplicó políticas comunitarias como banderas de disputa simbólica al chavismo en su propio terreno (Vollenweider, Ester y Fréitez, 2017). Sobre estas bases promovió la interpelación popular al gobierno al tiempo que capitalizó políticamente los beneficios y apoyos materiales que el mismo brindaba para el fortalecimiento de un poder alternativo al capital.

Con similar sentido, en Brasil la aplicación de la política social, destinada a ciudadanos de bajo nivel de renta, fue capitalizada políticamente a favor de la derecha conservadora a través de contratos con diversas entidades sociales y religiosas en materia educativa, sanitaria, ayudas sociales, etc. para la implementación de programas federales, estatales o locales. El proceso de capitalización política se ha asociado al trabajo “moralizante”, de corte conservador, que muchas de estas organizaciones e iglesias realizan a través de un discurso que combina moralismo conservador con liberalismo económico (Vollenweider, Ester y Fréitez, 2017). Un discurso desde el que la Teología de la Prosperidad ha ido desplazando a la Teología de la Liberación, importante sustento de una de las tres fuerzas que llevaron a Lula a la presidencia de Brasil.

Este proceso forma parte de una tendencia presente en la región, según la cual la participación pública de pastores y seguidores de iglesias evangélicas o neopentecostales en los procesos electorales viene creciendo y haciendo sinergia en la ofensiva conservadora. Se han vuelto una parte activa, con diversos niveles de protagonismo, de las facciones de derechas en sus respectivos países, con partidos políticos en diez de ellos. En Colombia jugaron un papel central en contra de ratificar el Acuerdo de Paz de La Habana en el plebiscito en 2016 (Calderón, 2017). En Brasil, reúnen cerca de 22 millones de militantes pentecostales con influencia decisiva sobre los destinos de la nación<sup>3</sup>. Antes del golpe parlamentario contra la presidenta Dilma Rousseff, Eduardo Cuhna lideró la bancada evangelista para impedir la concreción de normas a favor de derechos reproductivos de las mujeres y fue el líder del *impeachment* –juicio parlamentario– que terminó expulsando a la presidenta electa por voto popular. En la elección presidencial realizada el 28 de octubre de 2018, tuvieron un rol esencial en la demonización del Partido de los Trabajadores, de sus líderes y de la protesta social. Junto a las empresas de telecomunicaciones han sido reconocidos como importantes actores en la reciente victoria de la derecha en el país.

<sup>3</sup> <http://virginabolten.com.ar/editorial/crisis-representatividad-poder-manos-evangelistas/>; <https://www.elobservador.com.uy/quien-es-el-evangelista-que-hizo-tambalear-rousseff-n701868>

---

En tal sentido, al trabajo de las iglesias y las ONGs se sumó el realizado a través de las redes sociales. En esta línea de trabajo se habla de la emergencia de un nuevo tipo de territorialidad virtual con un alto grado de incidencia en los hogares. En Argentina, por ejemplo, a fines del 2015 -víspera electoral- la presencia de televisión en los hogares era de un 98%, seguido por un uso de computadora e internet con un nivel de penetración superior al 60%. Lejos de actos masivos, los soportes audiovisuales desde la lógica del debate en co-presencia han reemplazado los grafitis y las pintadas tradicionales<sup>4</sup>.

Las estrategias para incidir en “territorio virtual”, con otros canales de penetración y otras formas de “militancia”, ha sido favorecida en América Latina por las políticas desplegadas por los Estados Unidos en el periodo del que se trata. Especialmente las enfocadas en los planes de fortalecimiento comunitario a través del desarrollo de infraestructura e implementación de programas de entrenamiento tecnológico (Portal, 2015).

La implementación de las formas y planos de acción antes referidos ha requerido dotar a la derecha tanto de cuadros políticos como técnicos de gestión. En tal sentido, debe destacarse la labor de ONG y tanques de pensamiento en la construcción de liderazgos competitivos electoralmente, así como de fórmulas de organización y construcción de consensos que han demostrado su efectividad para debilitar los gobiernos y esmerilar su base de sustentación (Lautaro, 2016).

La configuración de una red transnacional que vincula dichos tanques pensantes también aporta a la articulación de lenguajes y discursos con cierta pretensión de homogeneidad para objetivos políticos y económicos comunes a la derecha a nivel regional, hemisférico e internacional. A través de estos, la derecha latinoamericana obtiene elementos para la configuración de estrategias políticas y comunicacionales, así como una fuente de financiamiento y de recursos humanos (Grasseti y Prego, 2017). Un ejemplo de ello es Propuesta Republicana, nacida de una de esas instituciones, en el contexto de la crisis argentina de 2001 y 2002, que ha destacado por un discurso modernizador y desideologizado, por su heterogeneidad organizacional y sus innovaciones ideológicas que le permitieron renovar ese espacio político y acceder a electores históricamente esquivos a él. Con el emprendedorismo y el voluntariado como valores partidarios dominante, un discurso «postideológico», **una estética festiva y un liderazgo propio de un team leader** empresarial (Vommaro, 2014). Elementos desde los que lograron la victoria en las elecciones presidenciales de 2015.

Desde los principios antes expuestos, el trabajo hacia la sociedad civil ha formado parte de aquellos procesos que se generan para incidir en los gobiernos en la región. Ya fuera en función de la desestabilización y derrocamiento de los que están ocupados por fuerzas de izquierda o de la corporativización donde la derecha promueve el interés del mercado a través de varias líneas de acción.

### **El gobierno corporativo: el dominio de lo político en la era de la «pos-política»**

Los gobiernos de Izquierda que emergieron desde finales del siglo XX en América Latina promovieron procesos de redistribución de riqueza social, organización y empoderamiento popular, con distintos grados de radicalidad y efectividad. Procesos de unidad e integración regional, con lógicas e intereses alternativos a los de Estados Unidos y la derecha regional, mostraron lo determinante del cambio en la acción del gobierno, desde proyectos alternativos, para insertar los nuevos actores, espacios y dimensiones en el proceso de transformación de la región. El Tratado de Comercio de los Pueblos, en el contexto de la Alternativa Bolivariana para las Américas, el Mercosur-sociolaboral, El Foro Social Mundial constituyen solo algunos ejemplos de un proceso que aportaba a solventar aquella gran exigencia que señaló Willian Robinson para hacer frente a la globalización neoliberal: “Las posibilidades reales para alcanzar el cambio social contrahegemónico en la era de la globalización tienen que ver

---

<sup>4</sup> <http://www.revistaanfibio.com/cronica/globos-y-buena-onda/#sthash.mTIBCKjR.dpuf>

---

con un movimiento que promueva una globalización desde abajo y que busque desafiar al poder de la élite global a través de la acumulación de fuerzas contrahegemónicas más allá de las fronteras nacionales y regionales; desafiar a ese poder desde el interior de una sociedad civil transnacional en vías de expansión.”(Robinson, 2011: 669)

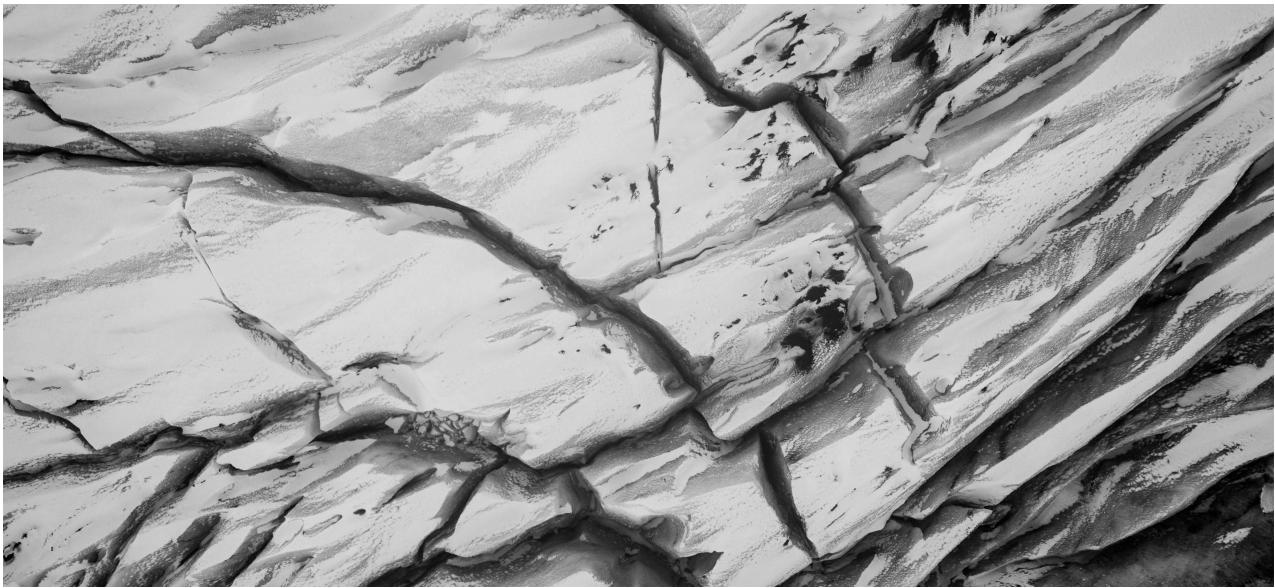
Luego de diversos intentos fallidos de golpe de Estado (Venezuela 2002; Ecuador 2010), y aún con el triunfo en Honduras 2009, la derecha latinoamericana identificó la necesidad de modificar su estrategia para cambiar tal situación. El boicot económico articulado a la judicialización de la política y la acción de múltiples actores en función de desacreditar a gobiernos y líderes de la izquierda, se combinó, de otra parte, con procesos de supuesta modernización de las formas de hacer gobierno, de las políticas públicas y el fortalecimiento institucional. Procesos fundamentados en el liderazgo intelectual, enrumbados a promover el cambio desde adentro, con formas sutiles para empoderar en esos predios a empresarios y corporaciones, redimensionando el ejercicio de la política en la supuesta era de la pos-política, para subordinarla totalmente a la gestión de la economía de mercado al estilo neoliberal. En América Latina, al amparo de la “modernización de las formas de gobierno”<sup>5</sup>, muchas de las políticas públicas formuladas han aportado al proceso de expropiación de recursos naturales y libertad política por el capital transnacional.

En el primer caso, se incluyen la denominada reforma agraria asistida por el mercado y las pos privatizaciones a través de los asocios **públicos-privados**. *La titulación de tierras rurales y urbanas de los pobres para que “tengan activos con los cuales salir de la pobreza” en un contexto de mercado, a veces acompañada de coerción paramilitar, los ha obligado a venderlas, a precios irrisorios, al capital que expande* su control territorial. De otra parte, con los Asocios Público-privados, aunque el Estado no pierde la titularidad jurídica, se ocupa de garantizar un gran beneficio al capital transnacional. Como parte del mismo se destacan varios hechos: la seguridad jurídica a través de contratos en los que se garantiza que no habrá expropiaciones ni otro tipo de afectaciones como huelgas; la remisión de ganancias asume los riesgos garantizando precios y beneficios, y financia parte importante de la inversión. En el segundo, las políticas de inclusión, que suponen la promoción del consumo como base de superación de la pobreza, pero no desde cambios en la estructura social, sino desde el acceso a los créditos, con la educación financiera correspondiente diseñada desde la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, e incluida en el currículo escolar oficial, desde el preescolar hasta el final de la Secundaria (Stolowicz, 2017).

La construcción del consenso para legitimar tales acciones incluye un sistema de actores. En El Salvador, por ejemplo, la diversidad de mensajes, que se ha ubicado para incidir en la opinión pública, se trasladan a través de diversas vías. La Asociación Nacional de Empresas Privadas (ANEP) dirige sus informaciones a pequeños, medianos y grandes empresarios; FUSADES publica análisis de matriz académica y de gestión técnica para escenarios de educación y sector público; y la prensa: El Diario de Hoy, El Mundo, la Prensa Gráfica, se dirige esencialmente al sector popular. En el sistema en el que se inserta la información y se pretende hacer llegar los mensajes a la población también se incluyen las “clasificadoras internacionales”, las Instituciones Internacionales, como avales de racionalidad y paradigmas de una verdad científica, que se equipara con el poder cultural.

Los organismos financieros internacionales han adoptado y promovido la idea de que sólo mediante una serie de reformas estructurales que favorezcan una economía de libre mercado se puede alcanzar el desarrollo y sortear las vicisitudes de las recurrentes crisis financieras. Se desconoce que un plan de desarrollo es, ante todo, un proyecto político que responde al interés de una clase social, se expresa en un programa de gobierno y tiene una base axiológica.

5 Promovida cultural y técnicamente desde concepciones que se han desplegado en el tiempo desde los 90 hasta acá: gobernabilidad democrática (los gobiernos en función de la apertura de las economías y el orden social), gobernanza democrática y gobierno abierto (las corporaciones asumiendo funciones públicas -desde la modernización de las formas de gobierno a través de la conformación de redes con la sociedad civil para hacer más “transparente y participativo el proceso”), y la gobernanza corporativa: la sociedad se dirige como una empresa, los principales problemas a atender son económicos, como base del progreso social y los líderes idóneos son los empresarios en función de ello.



De otra parte, las políticas de inclusión ciudadana en el mercado, como fundamento del progreso entendido como crecimiento económico, a través de mercados de trabajo formal, activos y emprendimientos representa la reducción de la acción social a través del empoderamiento y de la capacidad de transformación estructural del sistema para garantizar el desarrollo social y humano. Los ciudadanos deben desarrollar capacidades que les permitan asumir los huecos dejados por el Estado, tienen que ser capaces de resolver sus propios problemas y procurar sus propias opciones de desarrollo, pero sin incidir en la alteración de las estructuras jerárquicas del poder o en la toma de decisiones políticas que salgan de los márgenes impuestos por los propios gobiernos. Cuando grupos sociales específicos intentan ejercer una autogestión que sale de tales marcos son marginados o criminalizados (Ortiz, 2013).

Como parte de este proceso las iniciativas para la Seguridad que aplica el gobierno de Estados Unidos en América Latina y el Caribe engloban mecanismos y acciones que tienden a imponer un concepto de seguridad regional en virtud del cual el control militar y policiaco se hace cargo del conflicto social (Salinas, 2017). Las implicaciones posibles han sido reveladas ya en Chile con la aprobación de la Ley Antiterrorista 18.314, que ha servido para judicializar las demandas sociales, criminalizando la protesta social y como escudo para los intereses que practican el saqueo de recursos de pueblos originarios. En Centroamérica, tenemos los ejemplos del asesinato de Berta Cáceres y de la protección a Monsanto, indistintamente. El asesinato y la desaparición de líderes de la izquierda, amparados en estos procesos, como se ha denunciado en países como Colombia, Honduras, Argentina, México y Brasil, entre otros, dejan espacios en la dirección de los procesos de lucha política en la región, muy funcionales para que las grandes transnacionales se abran paso a toda costa.

La eliminación de voces y movimientos contra-hegemónicos se combina con el ajuste del sistema de justicia, que promueve la protección de los intereses de las corporaciones transnacionales para que operen con impunidad en la expropiación de los recursos naturales. Bajo la sombrilla del fortalecimiento institucional, promovido por mecanismos de supuesta integración como La Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte se concreta la eliminación de importantes líderes de izquierda del escenario político: Dilma Rouseff en el 2015, Correa y Lula en el 2018. En este mismo sentido, y como parte del proyecto de la geopolítica imperialista, los diplomáticos estadounidenses han implementado métodos consolidados de intervención interna “suave”, a través del potenciamiento de los programas de asistencia de Estados Unidos, los préstamos multilaterales y las subvenciones para la “promoción de la democracia”. Todo lo cual ha sido posible en un contexto en el que tres de

---

los cuatro pilares de la política exterior estadounidense se orientaron a garantizar el control social-político sobre la sociedad civil y los gobiernos: el impulso a las oportunidades económicas y sociales, la seguridad ciudadana y el fortalecimiento efectivo de las instituciones de gobernanza democrática.

Los resultados del denominado “Gobierno Abierto” en América Latina, según los estudios sobre el tema, apuntan de una parte, a que no existe evidencia aún de si se ha tenido en consideración datos objetivos respecto al impacto en la disminución de índices de corrupción del Estado, merced del mayor acceso a la información pública por parte de la ciudadanía (Cutberto, Rocha y Martínez, 2015). Más bien se ha producido un proceso de corporativización del gobierno en el que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se concibe bajo modos de asociación-coproducción-interdependencia entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales. Una forma de gobernanza a través de la cual ONG, asociaciones de negocios, uniones de comercio, entre otras, han dirigido sus formas de cabildeo hacia instituciones gubernamentales locales, nacionales y transnacionales (Vallejos, Montecinos, Ortiz y Pérez, 2009).

Un proceso similar, al parecer, se busca desplegar a nivel regional, con la presencia de empresarios y corporaciones en la gestión de espacios de concertación política e integración regional. La participación de varios representantes de los sectores privados estadounidense y latinoamericano, socios internacionales (Canadá), agencias de cooperación mexicanas y estadounidenses, e instituciones financieras como el Banco Interamericano de Desarrollo en la II Conferencia para la Prosperidad y Seguridad en Centroamérica, celebrada en Washington entre 11 y 12 de octubre de 2018 constituye una señal de ello (Chaves y Tamara, 2018).

## **Consideraciones Finales**

El cambio geopolítico que vive América Latina en el contexto de la contraofensiva imperialista muestra que las fuerzas de la derecha en América Latina no operan solas. Su acción se despliega de forma cooperada y articulada con el gobierno de Estados Unidos, la derecha estadounidense y europea, así como los actores del capital trasnacional. En tal sentido, pudiera valorarse hablar de una derecha de naturaleza hemisférica y con alianzas de alcance internacional. Sus nexos tienen un fundamento estructural en la globalización capitalista gestionada desde el neoliberalismo, en cuyo marco se potencia exponencialmente el poder de las corporaciones transnacionales y su acción como actor político directo, se despliegan formas de regulación social y política de alcance global, y se promueve el papel de la ciencia en la creación de los instrumentos y mecanismos necesarios para tales fines, dimensionando también su naturaleza como un espacio político más.

La estrategia aplicada por la derecha latinoamericana, articulada a la hemisférica y a las redes de intervención de los Estados Unidos en la región ha promovido un proceso de cambio social acumulativo, de largo alcance, que ha inclinado la correlación de fuerzas políticas a su favor. Un proceso que está revirtiendo el progreso de América Latina con consensos y sin el concurso de Estados Unidos: el gran hegemón imperial. Que pone en peligro hoy la Proclama de América Latina como Zona de Paz libre de injerencia, aprobado en la II Cumbre de la CELAC en el año 2014.

El neoliberalismo se identifica como una de las concepciones de base más importantes en el proceso en cuestión. Tal y como ha señalado Pablo Martín Méndez, el neoliberalismo fomenta creencias y deseos, maneras de actuar y de conducirse, formas de ser libre, que pueden resultar sumamente atractivas para mucha gente. Se trata, en pocas palabras, de la libertad para ser un “emprendedor de sí mismo”. Por lo que afirma que la libertad de emprendimiento, tal y como la proclaman los primeros neoliberales, es ante todo un “proyecto político”, un programa de gobierno cuya realización concreta implica la movilización y transformación del entramado social entero. Desde las costumbres hasta las estructuras jurídicas, desde el ordenamiento urbano hasta la moral de un pueblo: todo puede y debe ser modificado para favorecer el emprendimiento. (Méndez, 2017: 25).

---

Los procesos de cambio político que se viven en América Latina forman parte de la construcción de territorios transnacionales en América Latina dominados por el capital financiero internacional, que desarrolla e impone un espacio de gobernanza a diferentes escalas geográficas. Estos territorios son la fuente de conflictos entre los proyectos de desarrollo de la sociedad, que se agrava, entre un espacio local vivido por todos los vecinos y un espacio global regido por un proceso racionalizador y un contenido ideológico de origen distante que llegan a cada lugar con los objetos y las normas establecidos para servirlos (González, 2013).

La ciencia se ha incorporado como importante actor en este conflicto. La disputa de sentidos se realiza desde cambios en las matrices de investigación, en el rol de universidades, con la incorporación y promoción de nuevos actores: tanques pensantes, ONG. Una reconfiguración que expresa el condicionamiento político del rol del intelectual hacia la fundamentación de la toma de decisiones, del rol de las universidades y los tanques de pensamiento (Gibert, 2017).

La religión también se ha incorporado como un importante actor en la construcción de consenso social, pero sus derroteros pueden ir más allá. Tal y como ha señalado Pablo Martín:

Lo realmente problemático es que la libertad sirva para justificar o racionalizar las situaciones más injustificables, incluyendo la producción de desigualdad, las políticas de segregación y, por supuesto, la represión. Si la población acepta que la intervención del Estado en la economía conduce inexorablemente hacia las garras del fascismo, el totalitarismo comunista o la tan remarcada catástrofe populista, entonces estará dispuesta a admitir las reformas económicas más ortodoxas y austeras, en particular aquellas que promuevan la desindustrialización y la reducción del trabajo asalariado. Si la población entiende que el acceso a mayores niveles de bienestar depende de las destrezas, los saberes y las capacidades incorporadas en individuos y grupos de individuos, entonces tolerará mejor las peores desigualdades. Si la población supone “finalmente que cada cual debe mejorar su situación emprendiendo con libertad, sin verse obstaculizado por las acciones de otros individuos, entonces no sólo aceptará la represión de quienes aparezcan como un obstáculo, sino que además la solicitará a cualquier tipo de gobierno, como si la cuestión consistiese en defender a toda costa una “democracia de emprendedores (Méndez, 2017: 27).

Sobre todo, considerando qué podría suponer el despliegue de la Red de Redes operada por el Comando Sur, enunciada en La Estrategia del Comando Sur de los Estados Unidos en Latinoamérica 2017-2027, “Una Nueva Alianza para las Américas”. Una Red de Redes que, operada por las fuerzas militares, articule las redes existentes: de naciones aliadas y copartícipes; redes de la sociedad civil, el sector académico, el sector privado y las poblaciones que extienden la gobernabilidad, junto a agencias y redes del gobierno de Estados Unidos, como clave de éxito para hacer frente a los desafíos de ese país en la región<sup>7</sup>.

Tal y como ha señala Chantal Mouffe: “Lo que define la perspectiva pospolítica es la afirmación de que hemos ingresado en una nueva era en la cual este antagonismo potencial ha desaparecido. Y es por esto por lo que puede poner en riesgo el futuro de la política democrática.” (Mouffe, 2007, 5).

---

6

7 [http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSOUTHCOM\\_Theater\\_Strategy\\_Spanish\\_\(FINAL\).pdf?ver=2017-10-26-124307-193&timestamp=1509036213302](http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSOUTHCOM_Theater_Strategy_Spanish_(FINAL).pdf?ver=2017-10-26-124307-193&timestamp=1509036213302)

---

## BIBLIOGRAFIA

- Ander Egg, Ezequiel (1987). *Metodología y práctica del desarrollo de la Comunidad*. 1987.
- Arkonada, Katu (2015). “¿Fin del ciclo progresista o reflujo del cambio de época en América Latina? Siete tesis para el debate”. En *Rebelión*, 8 de septiembre de 2015.
- Barriga, Lautaro (2016) “Entre la desestabilización y la disputa democrática: el cambio de estrategia de las derechas y el rol de las organizaciones no gubernamentales en Venezuela (2002-2015) y Ecuador (2010- 2015)”. En: *e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, vol. 15, núm. 57, octubre-diciembre, 2016, pp. 63-73, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/4964/496454142005.pdf>
- Bárzaga, Mayra (2017). “Complejidades actuales en América Latina para enfrentar el proyecto de reconfiguración neoliberal”. En: *Revista Nuestra América*.
- Calderón Castillo, Javier (2017) Iglesias evangélicas y el poder conservador en Latinoamérica. 8 Noviembre de 2017. Recuperado de: <http://www.celag.org/iglesias-evangelicas-poder-conservador-latinoamerica/>
- Castorena, Casandra (2017). “Los cuatro pilares de la política exterior de Estados Unidos hacia el Hemisferio Occidental en el siglo XXI”, en Gandásegui, Marco A. (coord.). *Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional*. México DF. Siglo XXI, CLACSO.
- Castro, Nils (2010). “¿Quién es la “nueva” derecha? En: *Rebelión*. 15 de Abril. Recuperado de: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=104110>
- Chaves García, Nery y Lajtman, Tamara (2018). Seguridad para la ‘prosperidad’ en Centroamérica, 20 Octubre, 2018. Recuperado de: <http://www.celag.org/seguridad-para-prosperidad-centroamerica/>
- Fabelo Corzo, José Ramón (2013). “La colonialidad del poder y la lógica del capital”. En: *Revista Perspectiva*. 14(16): 91-98. Recuperado de: <https://institutoaugustoboa1.files.wordpress.com/2014/06/artigo-josc3a9-corzo.pdf>. Consultado el 9 de octubre de 2017.
- FUSADES (2014). El Modelo de Integración de Esfuerzos (MIE). Fortalecimiento y Acción Social 2014. Recuperado de: [http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/Folleto-Modelo%20Integraci%C3%B3n-FORTAS\\_final%20%281%29.pdf](http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/Folleto-Modelo%20Integraci%C3%B3n-FORTAS_final%20%281%29.pdf)
- Gibert, Jorge (2017). “La Redefinición de las Identidades de los Cientistas Sociales Latinoamericanos: ¿Hacia un Nuevo Colonialismo Intelectual?”. En: *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 11(1), 35-55. Recuperado de: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rlei/v11n1/arto4.pdf>
- González Sousa, Roberto (2013). “América Latina ante el desarrollo territorial sostenible: retos e incertidumbres en un mundo globalizado”. En: *Perspectiva Geográfica* Vol. 18 No. 1. Enero-junio. pp. 91-116.
- (Grassetti , Julieta y Prego, Florencia (2017). “Think tanks, intelectuales y derechas. El rol de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES) en Venezuela y Argentina (2015-2017)”. En: *MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales*. Vol. IV. N° 7. pp. 121-140. Recuperado de: <http://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/milca-digital/article/view/1016/620>
- Hernández Martínez, Jorge (2016). “Obama, América Latina y el nuevo ropaje del imperio”. En: *Revista Cuba Socialista*, No. 2, 4ta. Época, CCPCC, mayo-agosto. <http://virginiabolten.com.ar/editorial/crisis-representatividad-poder-manos-evangelistas/>; <https://www.elobservador.com.uy/quien-es-el-evangelista-que-hizo-tambalear-rousseff-n701868> [http://www.fusades.com.sv/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=121:quienes-somos&Itemid=97](http://www.fusades.com.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=121:quienes-somos&Itemid=97) <http://www.revistaanfibio.com/cronica/globos-y-buena-onda/#sthash.mTIBCKjR.dpuf> [http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSOUTHCOM\\_Theater\\_Strategy\\_Spanish\\_\(FINAL\).pdf?ver=2017-10-26-124307-193&tstamp=1509036213302](http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSOUTHCOM_Theater_Strategy_Spanish_(FINAL).pdf?ver=2017-10-26-124307-193&tstamp=1509036213302) [http://www.tse.gob.sv/laip\\_tse/documentos/estadisticos/2015/NombreAcaldiasdeptoymuni2015.pdf](http://www.tse.gob.sv/laip_tse/documentos/estadisticos/2015/NombreAcaldiasdeptoymuni2015.pdf)
- Martín Méndez, Pablo (2017). “El neoliberalismo puesto en perspectiva. Para una revisión de nuestras concepciones críticas”. En: *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Vol. 7. N° 13. Julio-diciembre. Recuperado de: <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/viewFile/1670/1238>

- 
- Mouffe, Chantal (2007). *En Torno A Lo Político*. México. Fondo de Cultura Económica. Recuperado de: [http://ffyl1.uncu.edu.ar/IMG/pdf/en\\_torno\\_a\\_lo\\_politico\\_chantal\\_mouffe.pdf](http://ffyl1.uncu.edu.ar/IMG/pdf/en_torno_a_lo_politico_chantal_mouffe.pdf)
- Ortiz Gómez, María Guadalupe (2013). “¿Neoliberalismo autogestivo? La Cultura de Autogestión para el Desarrollo como una herramienta analítica”. En: *Contextualizaciones Latinoamericanas*, núm. 9., Recuperado de: <http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/>
- Portal Vigoa, Danay (2015). *La comunicación estratégica en la política exterior de los Estados Unidos hacia Brasil durante el primer mandato presidencial de Dilma Rousseff*. Tesis en opción al grado de Master en Ciencias de la Comunicación. La Habana.
- Regalado, Roberto (2015). “La guerra de posiciones y la contraofensiva imperialista”. En: *Los retos actuales de la izquierda en América Latina*. Ediciones del Senado de la República. México.
- Revista Nueva Sociedad (2014), “Los rostros de la derecha en América Latina”. En: *Nueva Sociedad*. Nº 254. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/nuso/nuso-254.pdf>
- Robinson, William I. (2011). *Conflictos Transnacionales: Centroamérica, cambio social y globalización*. UCA Editores. El Salvador.
- Romano, Silvina M (2016). “Los partidos de EEUU y sus alianzas en América Latina” <http://www.cubadebate.cu/especiales/2016/11/17/los-partidos-de-eeuu-y-sus-alianzas-en-américa-latina/#.WhRnArRbfLA>
- Salinas, Darío (2017). “Cambios en la ecuación del poder, constantes estratégicas estadounidenses y procesos políticos en América Latina”. En: Gandásegui, Marco A. (coord.) *Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional*. México. Siglo XXI, CLACSO.
- Stolowicz, Beatriz (2017). “El ‘posneoliberalismo’ para una reforzada hegemonía del capital”. En: *Revista Cuadernos de Nuestra América*. Vol. XXVI N 49. Enero-junio.
- Vallejos Romero, Arturo; Montecinos Montecinos, Egon ; Ortiz Leroux, Sergio y Pérez Vega, Moisés (2009). “Diferenciación funcional y sociedad civil: reflexiones para una nueva gobernanza en América Latina”. 2009. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/inter/v1on2/v1on2a05.pdf>
- Vázquez Ortiz, Yazmín (2014). “Los retos de la izquierda en Venezuela: poder popular, gobierno revolucionario y partido político”. En: *Los retos actuales de la izquierda en América Latina y el proyecto de dominación de los Estados Unidos*. Senado de la República. Ciudad de México.
- Vázquez Ortiz, Yazmín (2018 a). “De Obama a Trump: Estados Unidos y el cambio en la correlación de fuerzas políticas en América Latina”. En: *Revista Cuba Socialista*. Nº 7. Abril-Junio.
- Vázquez Ortiz, Yazmín B. (2018 b). “Desarrollo y Participación: colonialidad y desafíos para la izquierda en El Salvador”. En: *Revista Cuadernos de Nuestra América* Nº 51. CIPI.
- Vera Martínez, Martín Cutberto; Rocha Romero, David y Martínez Rodríguez, María Concepción (2015). “El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción”. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1565>
- Vollenweider, Camila; Ester, Bárbara y Fréitez, Lorena (2017). “Neocolonialismos, derecha en territorio”. Recuperado de: <http://www.rebelion.org/noticias/2017/5/226638.pdf>
- Vommaro, G. (2014). “«Meterse en política»: la construcción de PRO y la renovación de la centroderecha argentina”. En: *Nueva Sociedad*, Nº 254, noviembre - diciembre. [http://nuso.org/media/articles/downloads/4069\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/4069_1.pdf)

# *Libros*

---

# **ESTADOS UNIDOS Y EL PROYECTO DE DOMINACIÓN EN AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>**

JORGE HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

PROFESOR TITULAR, UNIVERSIDAD DE LA HABANA

PRESIDENTE DE LA CÁTEDRA NUESTRA AMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS

---

**L**a política de los Estados Unidos hacia América Latina ha sido -y sigue siendo- un tema abordado con recurrencia y desde perspectivas diversas por las ciencias sociales, motivadas por las urgencias de conocer y comprender en Nuestra América el patrón histórico de actuación del poderoso Vecino del Norte, responsable de la mala vecindad establecida desde el siglo XIX. En las últimas décadas, esa atención se ha mantenido como una constante entre los exponentes del pensamiento crítico contemporáneo, renovándose a la luz de los cambios operados en la correlación de fuerzas políticas en el hemisferio a partir de la crisis del sistema de dominación norteamericano que significó el triunfo de la Revolución Cubana sesenta años atrás, y de los ulteriores reacomodos de poder en las relaciones interamericanas ante las nuevas fisuras en dicho sistema.

La dinámica política que tiene lugar en América Latina en los últimos años expresa, como se sabe, un cambio en el escenario que se configuró a finales del decenio de 1990. Entre los principales hechos que expresan la nueva configuración hemisférica, sobresale la creciente y activa ofensiva que impulsan la derecha en los distintos contextos nacionales en interacción con el esquema de dominación norteamericano, a través de una estrategia dirigida a expulsar del Estado y el gobierno a las fuerzas progresistas, emancipadoras y antimperialistas, apelando a procedimientos legislativos y judiciales, conjugados con la guerra económica, psicológica y mediática. Desde el punto de vista analítico, en las interpretaciones periodísticas y académicas -también políticas- se advierte de manera inquietante que la especulación acompaña, con no poca frecuencia, a la investigación de los procesos en curso. La interrogante común que mueve a ambas motivaciones tiene que ver con la determinación de la significación o profundidad de los cambios en marcha. En este sentido, se ha hecho común la interrogate: ¿Es que llega a su fin el ciclo de auge de los procesos progresistas, revolucionarios, de izquierda, que inició la Revolución Bolivariana, y se abren paso, más allá de circunstancias efímeras, tendencias de derecha y de centro-derecha que definirán la escena futura entre el corto, mediano y largo plazo? Más que una nueva coyuntura pareciera que se configura una nueva etapa, con repercusiones específicas para la región.

América Latina se está estremeciendo como sujeto -y ello no es nuevo en su historia contemporánea- con factores endógenos en interacción con los impactos externos que recibe de los cambios geopolíticos y geoeconómicos internacionales, sobre todo como objeto del proyecto de dominación de los Estados Unidos. Así, dinámicas mundiales, cambios estructurales y procesos hemisféricos en los que la dominación imperialista desempeña un rol decisivo,

---

<sup>1</sup> Suárez Salazar, Luis (2017). *Estados Unidos vs. Nuestra América. El gobierno de Barack Obama (2009-2017)*. Editorial de Ciencias Sociales. La Habana. 2017. 326 p.



impactan el nuevo mapa latinoamericano, cuya heterogeneidad propicia que el efecto de las tendencias globales sea diferenciado, variando de una subregión a otra o, incluso, de un país a otro, dependiendo de las características particulares de su economía, régimen político, estructura social, fortaleza institucional o aún de la cohesión social frente a problemas como la desigualdad, la pobreza, la inseguridad o la corrupción, o de la importancia que le atribuya la estrategia estadounidense.

En un sentido más amplio, la arquitectura del sistema internacional se ha transformado sensiblemente a partir del derrumbe de los precios del petróleo y de los *commodities*, que ha incidido en las economías emergentes y producido una desaceleración económica global en medio de disímiles fenómenos, como la crisis en Europa, la relativa recuperación norteamericana, el dinamismo del área de Asia y el Pacífico, el ímpetu de China y Rusia, la amenaza del terrorismo islámico y la prolongada conflictividad en Medio Oriente, entre los principales, con el telón de fondo de la globalización en una era de revolución tecnológica e informática. Un nuevo orden mundial parece a punto de emerger, pero es difícil predecir su nueva configuración, su perdurabilidad y alcances históricos. Al examinar tal situación, es inevitable recordar la perspectiva gramsciana, referida a desarrollos como los implicados: transiciones, crisis, cambios. Según Gramsci, se trataba de procesos históricos donde lo nuevo no acababa de nacer, lo viejo no terminaba de morir, y donde nacían los peores monstruos<sup>2</sup>. Con similar mirada, Benjamin lo expresaba a través de la concepción de lo que denominaba como carácter destructivo, en tanto recurso explicativo de una relación dialéctica entre lo nuevo y lo viejo, concebida mediante la antinomia entre escombros y caminos. Para este autor, el carácter destructivo no ve nada duradero y, por eso mismo, ve caminos por todas partes, hace escombros de lo existente, y no por los escombros mismos, sino por el camino que pasa a través de ellos”<sup>3</sup>.

Esa aproximación permite comprender el actual escenario en América Latina y, en sentido más amplio, en las relaciones interamericanas con una visión que considera los procesos en curso como inconclusos, en pleno

<sup>2</sup> Véase Gramsci, Antonio (2001). *Cuadernos de la cárcel*. Tomo II. Ediciones Era. México.

<sup>3</sup> Benjamin, Walter (1999). *Discursos interrumpidos I*, Taurus Ediciones. Madrid.



despliegue o transición, compartiendo el criterio de que desde el punto de vista analítico el futuro es un campo de batalla y la disputa por el poder, los proyectos de nación y modelos económicos se representan mejor mediante la imagen de un forcejeo o pulseo que la de un cambio de ciclo. Este punto de vista es la piedra angular de un análisis riguroso, toda vez que en términos ideológicos ha ganado espacio en la prensa, la literatura académica y el discurso político esa visión que argumenta que en América Latina se está cerrando el ciclo progresista iniciado a fines del siglo XX, propiciando desmovilización política y estimulando intelectualmente una idea de determinismo histórico, que nutren un pensamiento derrotista<sup>4</sup>.

En un marco como el descrito, se distingue de modo muy oportuno el último libro de Luis Suárez Salazar -investigador cubano, miembro del Grupo de Trabajo “Estudios sobre Estados Unidos” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)- que aporta una útil, bien documentada mirada a la evolución de la política latinoamericana de los Estados Unidos al abordarla en su desenvolvimiento dialéctico y mostrarla a través de su permanencia y mutaciones. A la vez, el texto expone un ejercicio analítico prospectivo, procurando visualizar, sin bola de cristal, el escenario más probable por el que podría transitar dicha política en el mediano plazo. En este sentido, el autor advierte que se acoge a “aquella vertiente de la futurología que a diferencia del determinismo y el voluntarismo que han caracterizado a diversos cultores de esa disciplina, indica que el futuro es más construible que previsible, no es único ni lineal”<sup>5</sup>.

El foco de los trabajos que conforman la obra se encuentra en las formulaciones y redefiniciones del proyecto de dominación estadounidense bajo los enfoques y ajustes específicos que introduce el presidente Barack Obama en su política latinoamericana, no sólo a partir de sus consideraciones personales en tanto Jefe de Estado en la principal potencia imperialista mundial, sino con el valor agregado de su equipo gubernamental, materializado en

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, uno de los primeros escritos que introduce esa perspectiva: Raúl Zibechi, “Se acelera el fin del ciclo progresista”, en *La Jornada*, 30 de octubre, 2015, México. <http://www.jornada.unam.mx/2015/10/30/opinion/021a1pol>. Y el oportuno contrapunto crítico que expone Katu Arkonada, Arkonada: “¿Fin del ciclo progresista o reflujo del cambio de época en América Latina? Siete tesis para el debate”, en *Rebelión*, 8 de noviembre, 2015. <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=203029>.

<sup>5</sup> Suárez Salazar, Op. Cit., p. 31.

---

los criterios, decisiones y diversas acciones de las figuras que ocuparon cargos relevantes, como Joseph Biden, en la Vicepresidencia, o Hillary Clinton y John Kerry, como Secretarios de Estado, respectivamente, en el primer y en el segundo mandato. En este sentido, Suárez Salazar le sigue la pista al desempeño de esos y de otros funcionarios, así como a determinadas instancias o dependencias de gobierno, apoyándose en el análisis de documentos y pronunciamientos públicos. También incorpora a su escrutinio el papel jugado por los debates congresionales, dada la significación que para las decisiones de política exterior tienen ciertos comités y subcomités, tanto del Senado como de la Cámara de Representantes.

El autor concibe la política exterior norteamericana como un mosaico resultante de la coordinación de diferentes niveles e instancias del sistema político y confronta el modelo de interpretación conocido como el del “actor racional unificado”, aplicado por la escuela de pensamiento del realismo político o *realpolitik*, según el cual la estructura estatal es una unidad monolítica, cuyo interés nacional expresa con coherencia el sistema político y de modo más preciso, el gobierno.

Luis Suárez se adscribe a la idea de que la relación histórica de los Estados Unidos con América Latina se define ante todo, desde el siglo XIX hasta el XXI, por una gran asimetría de poder y por una fuerte dependencia, lo cual explica en buena medida la continuidad del proyecto de dominación, pero atemperado a las circunstancias de cada momento y filtrado por las características específicas de cada liderazgo presidencial. En su análisis, une lo anterior a la situación política interna y al estado de la economía nacional norteamericana, al entorno geopolítico global en que se desenvuelve, a las relaciones de alianza que establece con otras potencias mundiales y a los conflictos internacionales que enfrenta, a partir de lo cual se producen los cambios o reajustes en el referido proyecto.

Sin desconocer la ruptura que su elección significó en la bicentenaria y racista historia estadounidense, ni en otras dimensiones de la proyección externa de esa potencia imperialista -señala- lo primero es resaltar que a la saga de sus antecesores demócratas y republicanos, desde su campaña electoral hasta la actualidad y para atender a los reclamos de los sectores de las clases dominantes, así como del unipartidista *establishment* de la política económica, de seguridad, de defensa y exterior que lo respaldan, Barack Obama se planteó de manera expresa renovar el liderazgo, la credibilidad y la influencia de su país sobre el hemisferio occidental, todas ellas deterioradas<sup>6</sup>.

Sobre la base de la identificación de esas tres intenciones como ejes de la política latinoamericana de dicho presidente, el autor va distinguiendo en su obra, paso a paso, lo que permanece y lo que cambia en la proyección estadounidense bajo su mandato. En tal sentido, precisa como expresión de lo primero el compromiso de Obama con el legado del anterior mandatario, George W. Bush, cuando anuncia que va desarrollar lo que indistintamente llamó una “diplomacia directa, fuerte, agresiva, principista y sostenida” hacia todos “los gobiernos amigos, adversarios y enemigos” del hemisferio occidental, incluidas en estas dos últimas categorías los de Cuba y Venezuela<sup>7</sup>. Y cuando comenta, como manifestación de lo segundo, el giro que introduce en sus esfuerzos dirigidos a la redefinición de la democracia y la revitalización de la Organización de Estados Americanos (OEA) al afirmar que “debemos impulsar una visión de la democracia que vaya más allá de las urnas. Debemos incrementar nuestro apoyo a legislaturas fuertes, sistemas judiciales independientes, prensa libre, vibrante sociedad civil, policía honesta, libertad de religión y el imperio de la ley”<sup>8</sup>.

Suárez Salazar reitera en este libro su peculiar aproximación al estudio de la política de los Estados Unidos y la dinámica hemisférica, la cual expone de manera formalizada en dos obras precedentes: *Madre América: un siglo de violencia y dolor* (Editorial de Ciencias Sociales, 2003), y *Las relaciones interamericanas: continuidades y*

---

<sup>6</sup> Op. Cit., p. 60.

<sup>7</sup> Ibíd., pp. 61-62.

<sup>8</sup> Ibíd., p. 67.

---

cambios, en coautoría con Tania García (CLACSO, 2008). En ellas indagaba sobre las claves históricas del sistema de dominación estadounidense en América Latina, y recorría con perspectiva cronológica hechos y contextos hasta la actualidad. Así, presentaba una plataforma descriptiva y analítica general, para contrastar los momentos de contracción y recuperación de la izquierda latinoamericana a partir del cambio en la correlación de fuerzas que se desata con la victoria electoral de Hugo Chávez en 1998, y de otros movimientos progresistas que llegan al gobierno utilizando los métodos y espacios que brindaba la democracia liberal burguesa representativa.

En *Estados Unidos vs. Nuestra América. El gobierno de Barack Obama (2009-2017)*, con la interpretación dialéctica que expone del gobierno de Obama a través de sus dos mandatos y el acento en la visión prospectiva, Suárez Salazar trasciende su habitual estilo de análisis, que suele transitar por una profusión de datos tan detallada y exhaustiva que si bien aporta precisión, por momentos hace engorrosa la comprensión, o al menos, la lectura, de textos signados por una sistematización rigurosa de acontecimientos y episodios sobresalientes en la historia de las relaciones interamericanas. Así, alcanza una notable capacidad interpretativa en su esfuerzo intelectual por reflejar la continuidad y el cambio con una óptica lógico-histórica y de visualizar el escenario futuro, en el que el gobierno estadounidense de turno no variará su condición como mal vecino.

El libro concluye reconociendo, por un lado, que

como ocurre desde el último año de la Administración de Barack Obama, en lo inmediato todas esas acciones tendrán por objetivos la profundización de la crisis que sufre el MERCOSUR y, también, el debilitamiento de UNASUR y de la CELAC, así como de la influencia que tienen en el funcionamiento de esa última organización de concertación política los gobiernos de los Estados suramericanos y caribeños integrantes del ALBA-TCP<sup>9</sup>.

Y, por otro, considerando que

el escenario más probable de las políticas hacia América Latina y el Caribe --incluida Cuba-- que desarrollará el recién inaugurado Gobierno temporal estadounidense presidido por Donald Trump tendrá muchos componentes de continuidad en relación con los desarrollados por su antecesor demócrata. Pero la nueva Administración republicana le dará un mayor despliegue a las herramientas del llamado *hard power*, incluidas las negociaciones desde posiciones de fuerza, incluso con algunos de sus socios y aliados<sup>10</sup>.

Al terminar la lectura, queda claro que lo que los Estados Unidos requieren en el ejercicio de su proyecto de dominación imperialista hacia los países latinoamericanos es profundizar el control sobre los procesos internos y los gobiernos, con lo cual se prolonga la histórica mala vecindad con Nuestra América. Así se ratifica, en las condiciones del siglo XXI, que la relación histórica de Estados Unidos con América Latina y el Caribe ha estado signada por una suerte de patrón, que si bien no ha permanecido inmutable, se reitera como una pauta recurrente. El historiador y latinoamericanista estadounidense Lars Shoultz había afirmado que tres consideraciones determinaban siempre la política norteamericana hacia América Latina: primero, la presión de la política doméstica; segundo, la promoción del bienestar económico; y tercero, la protección de la seguridad<sup>11</sup>. Esta perspectiva describe y explica muy gráficamente la tendencia que aún prevalece hoy, a mediados de la segunda década de la presente centuria. Aunque se advierten etapas y momentos de cambios, lo cierto es que en líneas generales, los criterios aludidos siguen estando presentes, marcando la proyección de los Estados Unidos hacia la región latinoamericana y caribeña, hasta finales de la segunda década del presente siglo. De ahí que se imponga proseguir en una línea de reflexión como la que expone Suárez Salazar en su sugerente obra.

<sup>9</sup> Ibíd., p. 297.

<sup>10</sup> Ibíd., p. 275.

<sup>11</sup> Véase Schoultz, Lars (1999). *Beneath the United States*, Harvard University Press. Boston.

# Publicaciones Foro



AGENDA SOCIAL, AMBIENTAL  
Y DE CONVIVENCIA DEL  
MUNICIPIO DE SASAIMA

**Foro Nacional por Colombia**

**SEPTIEMBRE 2018**

**BOLETÍN DEL SECTOR EXTRACTIVO EN COLOMBIA N° 18**

**ÍNDICE**

Regalías: Análisis de su implementación ..... 1

Regalías: Una discusión estratégica y necesaria ..... 5

Auditorías ciudadanas: la experiencia internacional. Balance inicial de la implementación ..... 7

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

**EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS. ANÁLISIS DE SU IMPLEMENTACIÓN**

Mario F. Martínez  
Coordinador del Eje Institucionalidad Política Democrática  
Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central

Una vez instalado el Sistema General de Regalías, se planteó la necesidad de avanzar en la implementación de las regalías. Esto se tradujo en el Acuerdo Legislativo 05 de 2013, que estableció la Ley 1530 de 2012, considerada como la principal reforma de la gestión pública en el país durante los últimos años, no sólo por la magnitud de los montos asignados a su operación, sino por el cambio en las reglas de acceso, los modelos de asignación y los mecanismos institucionales para garantizar su uso efectivo y transparente, así como la eficiencia y eficacia de sus efectos. En las siguientes páginas se presenta un balance de su implementación en cuatro aspectos: la administración del sistema, la distribución de los recursos, el buen gobierno y la eficacia de su acción. El texto se apoya en oficios del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Contraloría General de la República (CGR).

**La centralización de las decisiones**

Uno de los temas de mayor debate sobre el SGR es la administración de los recursos. En el año siguiente, el 82% de los recursos es administrado por el DNP y el 18% restante por el Hacienda. Esto implica que los fondos de Absorción y Estabilización de Riesgos y Pensiones territoriales (FONPET). Esto significa que, de los COP\$55 billones presupuestados para el periodo 2012-2018, COP\$45 billones se quedaron en el nivel central.

Adicionalmente, el gobierno ha colgado al SGR una serie de obligaciones cuya ejecución corresponde a Bogotá. Se destacan los recursos para el monitoreo y control de las regalías,

1

**Nº 73**

**BOLETÍN FORO MUNICIPAL**

Diciembre 2018

**CONTENIDO**

Editorial: Re-crear la participación  
Trayectorias de la participación ciudadana en Medellín: elementos de balance  
Túlio Gómez y Yuliech Londoño

¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Bogotá 2002-2017?  
Jenny Carolina Correa Rodríguez

Call: A la ausencia de un sistema municiplar de participación ciudadana  
María Fernanda Quintana M.

Participación ciudadana en Barranquilla: ¿Formularon sin efectividad?  
Eje Institucionalidad Política Democrática

Boletín del Eje Programático Institucionalidad Política Democrática de la Fundación Foro Nacional por Colombia  
Director y Editor: Fabio E. Vélez G.  
Diagramación: Camila Veloces G.  
La publicación del Boletín Foro Municipal es posible gracias al apoyo de Panamá y el Mundo  
[www.panamayelmundode.com](http://www.panamayelmundode.com)  
[info@foronacional.org](mailto:info@foronacional.org)  
[foronacional.org](http://foronacional.org)  
[facebook.com/Foronacional](https://facebook.com/Foronacional)

**Yuliech Carvajal Londoño**  
Trabajadora Social, Magíster en Estudios Urbanos-Regionales  
Candidata a doctora en Ciencias Humanas y Sociales

**La ampliación de la oferta participativa**

Las trayectorias de la participación ciudadana en Medellín muestran que entre el 2004 y el 2011 hubo un aumento importante de la oferta participativa desde la institucionalidad pública y desde organizaciones pertenecientes al sector social y de fundaciones. Se crea una mayor demanda de información y de acceso a la misma, así como a las distintas acciones gubernamentales y se modifica la arquitectura institucional, incluso en algunos casos con oferta diferencial para sectores como las mujeres, los jóvenes, la población LGBTI, el sector ambiental, el cultural, el educativo, entre otros.

Esta ampliación de la institucionalidad nueva que ver con la llegada a la alcaldía de gobiernos progresistas impulsó cambios de la participación, pero en especial recoge el acumulado de casi dos décadas de esfuerzo de líderes, organizaciones sociales, comunidades y ciudadanos en general, que se sumó a la demanda de diferentes sectores y ciudadanos de las instituciones, una ciudad diferente, utilizando la participación como medio para la planeación del desarrollo, la gestión y transformación local, el diagnóstico y reconocimiento de sus necesidades y potencialidades, la incidencia en la gestión pública municipal, la construcción de confianza entre sus pares y con el mismo Estado municipal, y la democratización de las relaciones sociales y la vida en comunidad.

Y es que durante las décadas de 1980 y 1990, en Medellín aumentaron las organizaciones sociales y comunitarias, así como las personas que lideraron procesos sociales y democráticos en plena alternancia o configuraron vida social. En 1996 se forma el anuario 043, que dio origen al Sistema Municipal de Planeación, impulsado por una fuerte movilización de pobladores de las comunas y corregimientos de la ciudad, que venían gestando procesos de planeación zonal y local participativa del desarrollo, y que encontraron por primera vez algún respaldo legal y político para darles más fuerza y apertura por un desarrollo integral. Allí se planteó lo que desde "la parte alta y la parte inferior" periférica se

1

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

Consúltelas en [www.foronacional.org](http://www.foronacional.org)

**La reforma a la justicia es posible si hay voluntad política**  
*María Teresa Garcés Lloreda*

**La búsqueda de los desaparecidos: una inmensa deuda del Estado**  
*Federico Andreu-Guzmán*

**Los principales desafíos socio-ambientales del país**  
*Gustavo Wilches-Chaux*

**Luchas sociales recientes: por el reconocimiento de la dignidad  
y contra la guerra potencial**  
*Ana María Restrepo R.  
Martha Cecilia García V.*

**Las consultas populares en el sector extractivo en Colombia:  
un balance deficitario para la democracia**  
*Juliana Peña  
María Teresa Muñoz*

**La economía colaborativa no es culpable de las malas  
prácticas empresariales**  
*Jimmy Tadic*

**El viento del Este**  
*Camilo González Posso*

**Hacia una despenalización total del aborto. Un asunto necesario  
y reparador para las mujeres**  
*Juan Gabriel Tokatlán*

**La derecha en la disputa geopolítica por América Latina  
en el siglo XXI**  
*Yazmín B. Vázquez Ortiz*

**Estados Unidos y el proyecto de dominación en América Latina**  
*Jorge Hernández Martínez*