

# Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia  
Bogotá, D.C. Colombia. Edición 98 Septiembre de 2019

## Plan Nacional de Desarrollo: un pacto no pactado

ISSN 0121-2559



00098



9 770121 255009

  
**Foro**  
Nacional por Colombia



# Suscríbese 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:

**Brot**  
**für die Welt**



**FORD  
FOUNDATION**

# Revista Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

No. 98 \$ 25.000 Septiembre 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 Riofrio (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, Maria Fernanda Quintana Montaña, Jessyka Manotas Muñoz, 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

Turbulencias en la conmemoración del Bicentenario 2

### El Bicentenario

Bicentenario y procesos electorales: entre la legitimidad democrática, la violencia política y el fraude al voto libre  
*Armando Novoa García* 8

Colombia: agricultura y políticas de tierras en el Bicentenario  
*Darío Fajardo Montaña* 27

Relaciones civiles-militares. Política e intervención militar. Anotaciones sobre el caso colombiano  
*Armando Borrero Mansilla* 36

Movimientos sociales e izquierdas Colombianas  
*Mauricio Archila Neira* 50

Narración cimarrona  
*Jaime Arocha Rodríguez* 68

Las nuevas élites emergentes, poder político y prácticas mafiosas en Colombia  
*Ricardo Vargas M.* 84

Colombia como víctima  
*Julio Carrizosa Umaña* 101

### Un año después

La financiación del plan de desarrollo  
*Edna Cristina Bonilla Sebá*  
*Jorge Iván González* 120

La transición energética en el plan nacional de desarrollo  
*Amylkar D. Acosta M.* 128

Asesinatos de líderes sociales: un sabotaje al proceso de Paz  
*Renata Segura*  
*Alejandra Gutiérrez* 137

Primer año del gobierno Duque o la continuidad del modelo extractivista en contravía de las comunidades y la autonomía territorial del ARIARI-AMEM  
*Juan Camilo Vargas*  
*Natalia Rojas Amaya* 149

Primer año del gobierno Duque: balance desde el Caribe  
*Jessyka Manotas Muñoz*  
*Iván Verbel Montes* 164

Buenaventura, ciudad-puerto: entre la exclusión social y la inclusión económica  
*Esneider Rojas Ultengo*  
*Juan David Rojas Hurtado* 175

---

# EDITORIAL

## *TURBULENCIAS EN LA CONMEMORACIÓN DEL BICENTENARIO*

---

El pasado siete de agosto se desarrolló, en el escenario del Puente de Boyacá, el acto central de la conmemoración del bicentenario de la Independencia. La Batalla de Boyacá fue considerada como el momento estelar en el que las armas garantizaron la independencia definitiva respecto de la corona española dando paso al proceso de construcción del Estado nación. Proceso que estuvo marcado, durante el siglo XIX, por la sucesión de guerras civiles, regionales y nacionales, y la estrecha relación entre las armas y la política. Correspondió entonces a la emergente clase dirigente encarar una serie de desafíos asociados a la integración y ocupación de los territorios, la construcción del Estado, la integración política, económica y social de los pobladores, entre otros. Desafíos que en lo fundamental continuamos encarando, desde luego con las modificaciones producto de las transformaciones experimentadas en estos dos siglos: modernización de las estructuras económicas y sociales, cambios en la relación entre los sectores urbano y rural, la nueva institucionalidad representada en la Constitución de 1991 que provocó un salto adelante al modificar el régimen político y consagrar la democracia de participación, el Estado Social de Derecho, el carácter multicultural y pluriétnico de la sociedad e incorporar los derechos humano al pacto constituyente.

En lo atinente a la integración de los territorios hay que reconocer que existe desde el siglo XIX una conflictiva relación entre el centro y los territorios. La geografía incidió en la segmentación de éstos, separados en algunos casos por lo que podemos

llamar barreras naturales, como son las cordilleras. La economía colonial acentuó esa segmentación y la Constitución de 1886 consagró un fuerte centralismo que aún no ha logrado superarse a pesar de los avances de la Constitución de 1991 y el reconocimiento de la autonomía relativa de las entidades territoriales, así como de los desarrollos legislativos en materia de descentralización.

La ocupación de los territorios, mediante la apropiación de baldíos y procesos de colonización, fortaleció la estructura latifundista heredada de la

*Hay que reconocer que existe desde el siglo XIX una conflictiva relación entre el centro y los territorios. La geografía incidió en la segmentación de éstos, separados en algunos casos por lo que podemos llamar barreras naturales*

colonia, sobre la cual se configuró el poder político y se modeló la presencia del Estado en los territorios. Darío Fajardo sostiene, en el artículo que publicamos en esta edición, que durante 200 años se construyó un régimen de propiedad agraria fundada en la exclusión y la violencia, sobre la cual se proyectaron los cambios a la política económica internacional, dando origen a formas de resistencia de pobladores rurales para enfrentar a las dirigencias locales, regionales y nacionales. El resultado fue la

guerra civil de más de medio de siglo de duración con los altos costos políticos, sociales, económicos para la sociedad.

La configuración de los poderes territoriales forma parte de un proceso más complejo de construcción del Estado que, como destaca Ricardo Vargas en su escrito para FORO, ha provocado la que considera una “peligrosa transformación del rol de las fuerzas de seguridad hacia modelos de protección privada, pero donde interviene un contexto de criminalidad asociada al narcotráfico y ello constituye un nicho



óptimo para que empiece a perfilarse un estado mafioso afianzado como maquinaria al servicio de negocios privados [que implica] un tránsito del uso de la seguridad privada, a través de formas como el paramilitarismo y el sicariato, a procesos que se enmarcan en transacciones políticas de la elite en el poder con la criminalidad.” En estas condiciones, afirma Vargas, se sostiene “un poder emergente muy asociado a prácticas culturales del discurso de la Hacienda y que ha estado en tránsito de legalización política y de legitimación social y cultural.”

La integración social y política de los pobladores es una tarea inconclusa. El régimen de castas introducido en la colonia incidió en la configuración de una sociedad dominada por elites excluyentes, racistas y clasistas. Aunque la República se propuso la igualdad jurídica de los ciudadanos y reconoció, desde 1890, el derecho de los pueblos indígenas a disponer de sus resguardos, adoptar sus formas de gobierno y preservar su lengua, todo ello se subordinó de hecho a la asimilación de “lo que la narración hispanocentrada consideraba civilización” como lo plantea Jaime Arocha en el ensayo incluido en esta edición de la revista. Ese tratamiento de seres inferiores también se aplicó a las comunidades afros cuyos derechos solamente fueron reconocidos en la Constitución de 1991 y esperan aún, para su ejercicio, los desarrollos

reglamentarios de la Ley 70 de 1993 en lo que tiene que ver con el uso de las tierras, recursos mineros, protección de los recursos naturales y del ambiente. Más allá de estos reconocimientos constitucionales y legales, los pueblos indígenas, las comunidades afros y otros sectores de la población son discriminados por las condiciones de desigualdad e inequidad producidas por el modelo de desarrollo económico y social y por los agudos desequilibrios regionales que no les garantizan condiciones dignas de vida, amén del racismo y clasismo al que hemos hecho alusión.

Llama la atención que la conmemoración del bicentenario de la independencia se haya centrado en la exaltación de la campaña del ejército libertador y en la Batalla de Boyacá, dejando de lado problemas como los que hemos reseñado, que siguen estando en el centro de la construcción del orden democrático de la sociedad. Esta exaltación del papel de la guerra responde a una concepción que entiende que el orden democrático se sustenta en el poder de las armas y en la legalidad por ellas impuesta. Concepción que inspira la Política de Paz con Legalidad del actual gobierno: desconoce la paz fundada en procesos reformistas democratizadores y en el fortalecimiento de la participación política como ejes articuladores de la construcción de paz territorial que conduzca a la ampliación y profundización de la democracia, tal



como quedó plasmada en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Por eso, en lugar de acciones orientadas a fortalecer la participación ciudadana desde los territorios, a remover los obstáculos a la integración de éstos y a la modificación de las condiciones de vida de la población para la superación de las situaciones de pobreza, exclusión y discriminación, pretende imponer el control social de los territorios bajo la lógica de las llamadas Zonas Estratégicas de Intervención Integral -ZEII-, copia de las Zonas de Consolidación que hicieron parte del Plan Consolidación de la Política de Seguridad Democrática durante el gobierno de Uribe Vélez.

En síntesis, ante la imposibilidad de desentenderse de la implementación del Acuerdo Final y del fracaso, hasta el momento, de las tentativas de modificar formalmente su contenido, el gobierno de Duque optó por reducir la política de paz al “Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas”, uno de los dieciséis pactos que integran el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. De esa manera, dejó de lado sus alcances reformistas y se ha concentrado en garantizar procesos de reintegración a los ex combatientes y ensayar a ejercer el control social de algunos territorios.

La bancada de paz del Congreso, con ocasión del cumplimiento del primer año de la administración Duque, hizo un balance de la implementación del Acuerdo Final por parte del gobierno. Destaca este informe de seguimiento multipartidista que “el Gobierno niega la existencia del conflicto armado, refiriéndose en cambio al problema como ‘condiciones de violencia y marginalidad’. En consecuencia, la solución ya no es la paz territorial plasmada en el Acuerdo de Paz basada en la participación ciudadana, la ampliación de la democracia, el cierre de la brecha entre el campo y

la ciudad, y el reconocimiento de los daños causados por todas las partes en el conflicto armado, sino un proceso de “estabilización” y de garantía de la “legalidad”, asociado con la reincorporación de las bases guerrilleras (no de sus mandos), y pensado en lógica centralista desde Bogotá. Esta visión limitada de la construcción de paz responde también a que los compromisos del Acuerdo de Paz para el Gobierno Duque no hacen parte de una política de Estado, sino de la política de paz del gobierno anterior” (¿En qué va el Acuerdo de Paz a un año del gobierno Duque? Retos y recomendaciones. Informe 01: Seguimiento multi-partidista a la implementación del Acuerdo de Paz).

*el Gobierno niega la  
existencia del conflicto  
armado, refiriéndose en  
cambio al problema como  
'condiciones de violencia y  
marginalidad'.  
En consecuencia, la  
solución ya no es la paz  
territorial plasmada en  
el Acuerdo de Paz basada  
en la participación  
ciudadana*

Lo que ocurre con la política de paz es tan solo un indicador de los problemas que aquejan a la sociedad y frente a los cuales no hay una respuesta gubernamental que permita inferir que avanzamos en la dirección del fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Las políticas adoptadas no han logrado frenar el asesinato de lidere(as) sociales y de excombatientes de las antiguas FARC-EP. Viejas y nuevas violencias se extienden por algunos territorios, en los que se sostienen alianzas perversas entre sectores de las elites, los poderes locales y la criminalidad. Entre tanto, una seguidilla de escándalos sacude a las Fuerzas Militares. Se trata de problemas que tienen que ver con los abusos contra la población y los

indicadores de cumplimiento de su misión que, en el pasado cercano, condujeron a la aberrante práctica de asesinato de civiles presentados como subversivos dados de baja en combate, hasta prácticas de corrupción en contratos y otras actividades que comprometen a oficiales de alto rango. El cambio en la cúpula de las Fuerzas Militares, y la presencia en ella de oficiales cuestionados por violaciones de derechos humanos, plantea interrogantes sobre la concepción de legalidad que inspira la política gubernamental en esta materia y la forma como entiende el papel de los militares.



La propuesta de un Pacto por Colombia, idea rectora de la política gubernamental al inicio de su mandato e inspiradora del PND, ha quedado en el aire. Lo que se ha ido configurando, como lo señaló la Fundación Foro es “un pacto excluyente, en el que se sobreponen los intereses de las elites empresariales y políticas por encima de los intereses de amplios sectores ciudadanos. No se perfila la posibilidad de impulsar ejercicios de diálogo encaminados a reducir la violencia, a atacar la corrupción, a la efectiva implementación de los acuerdos de paz y a la discusión sobre un modelo de desarrollo más sostenible y equitativo. De no existir cambios significativos por parte del gobierno, se perfila un difícil panorama político y social para Colombia en el que probablemente la protesta social, como forma de participación, experimentará un incremento significativo.” (Fundación Foro Nacional por Colombia, Pacto por Colombia: un pacto excluyente, El Espectador.com, junio 1 de 2019).

La movilización del 26 de julio pasado en defensa de la vida de los líderes sociales, las mingas indígenas, la resistencia de la comunidad Nasa en el norte del Cauca frente al exterminio de sus líderes sociales, las luchas de las comunidades afros por recuperar el dominio de sus territorios disputados por actores armados, la lucha de los jóvenes en defensa de

la educación pública, la conciencia creciente y la movilización en defensa de la naturaleza y el ambiente, la persistencia del movimiento por la defensa de los derechos humanos son muestras de la fortaleza de las comunidades y de las organizaciones sociales y políticas para ganar espacios de participación en la tarea de construir una sociedad democrática y en paz, a pesar del contexto nacional e internacional adverso.

No ignoramos el avance de fuerzas retardatarias que han modificado la geografía política regional y planetaria y creado un contexto internacional que obstaculiza el desarrollo de las fuerzas democráticas. Tampoco desconocemos las fuerzas comprometidas con la urgencia de refundar el orden político, económico y social y su capacidad para contener el avance de las fuerzas retardatarias. Todo indica que nos encontramos en un momento de inflexión de resultados inciertos. Nada está definido de antemano. El rumbo que tome dependerá, en mucho, de la capacidad que desplaguemos para construir democracia desde abajo y desarrollar y consolidar nuevas formas de ciudadanía.



Fortalecemos la democracia con  
justicia social por una Colombia en paz

Política de Tratamiento de Datos Personales



**30 años**  
**Elección popular de**  
**alcaldes**  
Construyendo democracia desde lo local

Jueves 27 de septiembre de 2018  
8:00 am - 1:00 pm  
Procuraduría General de la Nación  
Auditorio Antonio Nariño  
Carretera 5 # 15 - 80 - Torre A.

Inscripción en línea:  
<https://goo.gl/forms/ENEuNHLqYDDlnz93>

Foro Nacional por Colombia | RINDE

Inscripción evento alcaldes | NoRobeElVoto



Foro Nacional por Colombia  
1715 Me gusta

Te gusta | Ver video

Foro Nacional por Colombia  
hace 2 weeks ago

El Secretario de Gobierno y Puntos de Vista - 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, defensorías de recursos ambientales, agrupaciones sindicalistas, academia, etc. Se espera pronto estudio y acuerdos entre la sociedad civil y la institucionalidad para la implementación. Ver más

**No olvide visitar**  
**www.foronacional.org**

**FORO EN ACCIÓN**



Foro en Acción le compartamos los resultados de la Fase I de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

### Visión panorámica de las fuentes de financiación del Sistema Nacional Ambiental - SINA

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 realizó 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.

Leer documento

### 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 actores políticos, en un momento histórico, en el que se está realizando un proceso de transición y se respalda 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.

Leer ponenciamiento

### 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.

Leer 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.





# *El Bicentenario*

---

# ***Bicentenario y procesos electorales: entre la legitimidad democrática, la violencia política y el fraude al voto libre***

ARMANDO NOVOA GARCÍA

Ex Presidente de la Comisión Especial Legislativa

Ex Consejero Nacional Electoral

*Colombia, tierra estéril para las dictaduras*

---

Cuando se cumplieron 200 años de la Revolución Francesa, el sociólogo Alain Touraine se lamentó por la forma en que se llevaron a cabo las celebraciones oficiales. Señaló que el examen sobre las ideas de la Ilustración que alimentaron las revoluciones liberales del mundo occidental, fue reemplazado por declaraciones formales, “irrisorias, hipócritas, e incluso manipuladoras”, que le hicieron perder su sentido de actualidad.

Quienes pedían rescatar las “grandes causas y grandes valores” para encontrar un sentido a la historia, aparecieron como “ideólogos atrasados” ante las programaciones oficiales en las que el acontecimiento fundador se estaba reduciendo a un objeto kitsch para el consumo mediático (Palacios, 2009).

En nuestro medio puede ocurrir algo similar. Poco se sabe de las acciones institucionales para la conmemoración de los episodios que dieron lugar a la creación de la República de Colombia. La ley 1916 de 2018 “por medio de la cual la nación se vincula a la celebración del bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819”, destaca los municipios que hicieron parte de la ruta libertadora, y anuncia para ellos “una serie de planes, programas y obras de desarrollo exaltando su valor patriótico y aporte histórico para la Patria”, pero no permite responder a la pregunta de qué es, en últimas, lo que debería celebrarse en estas conmemoraciones.

En este escrito se hace un recuento de los procesos institucionales del siglo XIX que llevaron a la conquista de la ciudadanía política y al sufragio universal; se examina la evolución histórica de ese derecho y los obstáculos para su realización plena. El ejercicio pretende ser útil pues se sugiere la conexión entre el ethos político de las primeras repúblicas y la realidad de los procesos electorales actuales.

## **Introducción**

Los acontecimientos que se produjeron entre el 20 de julio de 1810 y el 7 de agosto de 1819, resumen una era de profundas transformaciones y cambios políticos y sociales en Hispanoamérica. Existía una crisis sin precedentes de la monarquía española que, acosada por la invasión de los ejércitos napoleónicos y la bancarrota económica, llevó a la abdicación del rey Fernando VII. La explosión revolucionaria de 1789 en Francia, la difusión de las ideas de la Ilustración y la independencia de trece colonias británicas en el norte del continente, alimentaron los impulsos autonómicos de las élites criollas que reclamaban igualdad de condiciones con las autoridades españolas de ultramar.

El relato sería incompleto si no se menciona que el proceso de Independencia fue escenario de distintas perspectivas políticas e ideológicas. En ese período, se conjugó el pensamiento y los intereses de las elites de los americanos



descendientes de españoles, con las demandas de campesinos, artesanos y pequeños comerciantes y los reclamos por los derechos indígenas y la abolición de la esclavitud.

Los procesos de Independencia produjeron una ruptura con el orden político de la monarquía, y dieron lugar a la adopción de los principios del liberalismo político: soberanía popular, igualdad civil y representación. Sin embargo, la incorporación de estos principios no fue suficiente para remover las viejas estructuras coloniales, ni para hacer realidad los cambios que se anunciaron. Estos beneficiaron a las elites criollas, pero no ocurrió lo mismo en el resto de la sociedad que fue ajena a ellos. Tal vez esa situación explica porqué en los primeros textos constitucionales no aparece la figura del “ciudadano”.

En ese contexto, las elecciones fueron el instrumento privilegiado para la representación política. Los procesos electorales y la forma en que fueron reglamentadas por las nuevas autoridades constituyen “las marcas de origen” (Sosa, 2006) del actual sistema político y electoral colombiano, y permiten entender muchas de las dificultades actuales para garantizar el derecho al sufragio universal sin distingos de sexo, raza, ideología o status económico y social.

### **El sufragio universal: de la Independencia a la Constitución del 91**

El derecho al voto en las primeras repúblicas que surgieron del Nuevo Reino de Granada fue producto de las ideas de la Ilustración y de la revolución francesa de 1789. La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, redactada por la Asamblea francesa de 1789, constituye un manifiesto contra la sociedad jerárquica y los privilegios de la nobleza europea. Pero, como lo señala E. Hobsbawm, no necesariamente a favor de una sociedad democrática e igualitaria basada en el sufragio universal, sin discriminaciones.

El principio de la voluntad general acuñado por Rousseau se cristaliza en el concepto de soberanía. La soberanía nacional, entendida como la unidad de la multitud de individuos que preceden a la formación del Estado, se resume en la existencia de las asambleas representativas. Aunque en un primer momento, la soberanía “nacional” y la soberanía “popular” se entendieron como sinónimos, en la Declaración este principio quedó plasmado así: “ningún individuo, ni ninguna corporación pueden ser revestidos de autoridad alguna que no emane directamente de ella”. Fueron los jacobinos quienes consagraron en la Constitución de 1791 el derecho al sufragio universal como expresión superior de la soberanía.





### **Los primeros pasos...**

Esta Declaración, traducida por primera vez al español por Antonio Nariño en 1794, sirvió de apoyo a los reclamos en favor de la igualdad de los españoles americanos y los peninsulares y como instrumento de impugnación a la autoridad de la monarquía. En el Memorial de Agravios, redactado por Camilo Torres Tenorio, se recogió el pensamiento de los descendientes de españoles nacidos en América, que aceptaban la autoridad del rey, pero criticaban el despotismo del gobierno español de ultramar y proponían la igualdad con los europeos. La “provincia americana” debía elegir un diputado “de cada uno de sus reinos y capitanías generales” a la Junta Central de España, mediante voto del pueblo. En la proclama no se defendió la idea de una independencia total de la monarquía, sino una acción transitoria a la espera de que el rey Fernando VII recuperara el poder, en manos de Napoleón Bonaparte, y gobernara desde Santa Fe de Bogotá.

En las primeras constituciones expedidas luego de la Independencia en 1810, se adoptaron los principios de soberanía y representación y el derecho al sufragio en forma limitada. Las limitaciones se referían a dos aspectos: de una parte, el voto “censitario” esto es, limitado a quienes acreditaran cierto patrimonio y bienes materiales y, de otra, al sufragio indirecto, según el cual los ciudadanos habilitados para votar solo podían hacerlo por los “electores”, que a su vez elegían a las autoridades públicas.

La Constitución de Cundinamarca de 1811, la primera luego de los episodios del 20 de julio, estableció una monarquía constitucional, que reconocía a Fernando VII como rey legítimo, y un sistema político “electivo y representativo”, fundado en la elección indirecta de los representantes por los ciudadanos. Era ciudadano todo varón libre, mayor de 25 años, padre o cabeza de familia, que viviera de sus rentas u ocupación “sin dependencia de otro”, y no tuviera causas criminales en curso. Quienes reunieran esas características, se encontraban habilitados para sufragar en la “en la unidad básica territorial, denominada parroquia. Este mismo modelo fue seguido por las Constituciones provinciales de Cartagena, Antioquía, Popayán, Chocó, Tunja, Socorro y Mariquita, que se expidieron en los años siguientes. En la constitución cundinamarquesa se estableció también un intrincado proceso de escrutinios electorales en los que era notoria la influencia de la iglesia.

El nuevo orden institucional implicó un distanciamiento de la Corona, pero estaba lejos de superar las diferencias sociales del pasado colonial y de garantizar la ciudadanía que se mencionaba en las proclamas y en las Constituciones del momento.

---

## **El sufragio indirecto y censitario**

Luego de ese primer período, y una vez derrotados los ejércitos españoles, se expidió la Constitución de la República en 1821. La Constitución de Cúcuta rompió con el régimen monárquico y señaló que “El Gobierno de Colombia es popular representativo”, con división de poderes. En ella no se consagró el sufragio universal, sino un sistema de voto indirecto para elegir el presidente, así: “el pueblo no ejercerá por sí mismo otras atribuciones de la soberanía que las de las elecciones primarias...”. Es decir, la participación se limitaba a la elección de “los sufragantes parroquiales”, en el primero de tres niveles, que, a su vez, votaban para escoger a los electores de la provincia, para conformar el cuerpo electoral nacional por períodos de cuatro años.

En cuanto al ejercicio del voto señaló que el derecho al sufragio se podía ejercer siempre que se cumplieran los siguientes requisitos: ser casado, o mayor de 21 años; saber leer y escribir, condición que se aplazó por 20 años; y ser dueño de “alguna propiedad raíz” que alcanzara un valor de 500 pesos, la cual podía suplirse con el ejercicio de un oficio, profesión, comercio, o industria útil siempre que no se tuviera “dependencia de otro en condición de jornalero y sirviente”, como lo señaló la Constitución de Cundinamarca.

## **La propiedad y la ciudadanía**

El ejercicio de la ciudadanía limitado a los propietarios tenía inspiración en el pensamiento de John Locke. Para el filósofo inglés solo quienes tuvieran propiedades y pagaran impuestos podían actuar racionalmente en bien de la comunidad política. Algo similar ocurría con el requisito del alfabetismo, pues se consideraba que la participación era un derecho que demandaba capacidad de discernimiento.

La Constitución de 1821 amplió el voto activo y pasivo de los propietarios, pues redujo algunos requisitos socioeconómicos, pero aún así se calcula que solo gozaban del derecho al sufragio alrededor del 5% de los varones adultos. Esta restricción se defendió con ahínco pues se consideraba que la elección democrática no era conveniente para la consolidación de la nueva república.

Las restricciones al sufragio y en el sistema electoral, basado en la elección indirecta de los gobernantes, se reprodujeron en prácticamente todas las Constituciones que siguieron hasta mediados del siglo XIX. La excepción fue la Constitución boliviana de 1826 que, inspirada en el pensamiento de Simón Bolívar, eliminó los requisitos económicos para ejercer el derecho al voto. “Ningún objeto es más importante a un ciudadano que la elección de sus Legisladores, Magistrados, Jueces y Pastores” afirmó el Libertador en su mensaje al Congreso Constituyente de Bolivia. Sin embargo, mantenía el sistema del sufragio indirecto a través de los colegios electorales, a cuyos miembros no se les exigía poseer bienes, pero sí “saber escribir sus votaciones, firmar su nombre, y leer las leyes”.

La Constitución de 1830 introdujo algunos cambios en las condiciones para ser elegido como que los senadores debían acreditar una propiedad de 8.000 pesos en bienes raíces o una renta de 1.000 pesos anuales proveniente de esa fuente. Y estableció que la calidad de sufragante se perdía, entre otras causales, “por haber vendido su sufragio, o comprado el de otro, para sí o para un tercero; bien sea en las asambleas primarias, en las electorales o en otras”.

## **Las reformas liberales de mediados del siglo XIX y el voto universal, secreto y directo**

El sufragio universal y directo se estableció por primera vez con la Constitución de la república de Nueva Granada de 1853. Esta reforma se acompañó de cambios que reflejaban la influencia del liberalismo radical de la época y las nuevas realidades socioeconómicas: se reconoció la libertad de cultos, se suprimió la esclavitud, se consagró la ciudadanía a quienes fueran casados o mayores de 21 años, y otorgó el derecho al voto directo y secreto a los ciudadanos granadinos para elegir presidente y vicepresidente, magistrados de la Corte Suprema de Justicia,

---

Procurador General de la Nación, gobernadores en las provincias, senadores y representantes. La reforma amplió la base de electores con la inclusión de esclavos, indios, jornaleros, peones, y aprendices. La Constitución neogranadina otorgó amplias facultades a las provincias para escribir sus constituciones y, con ellas, para fijar reglas electorales en cada uno de los estados que concurrían en ella.

### **La provincia de Vélez y el sufragio universal para las mujeres**

Con base en esa autonomía, la provincia de Vélez estableció, por primera vez, y fugazmente, el voto universal para las mujeres. Esta medida fue rápidamente derogada por la Corte Suprema de Justicia que consideró que “que los habitantes de la provincia no podían tener más derechos y obligaciones que los demás granadinos” (Aguilera, 2003).

### **El federalismo y las contradicciones del partido liberal ante el sufragio universal y directo**

En el período de la república federal (1863-1886), consagrado en la Constitución de Estados Unidos de Colombia de 1863, se estableció que el “gobierno general sería popular, electivo, representativo, alternativo y responsable”. La Constitución de Rionegro otorgó libertad a los estados para regular asuntos que no fueran delegados en forma expresa al “gobierno general”. Así, los aspectos electorales quedaron en la órbita de las autoridades de cada estado.

La paradoja es que el sufragio universal, promovido por los defensores de la república liberal, fue restringido en varias provincias dominadas por el partido liberal, pues consideraban que la experiencia había demostrado que “el pueblo iletrado votaba más bien por los conservadores” (Melo, 1998). La elección del candidato conservador Mariano Ospina Rodríguez, la primera que se realizaba luego del establecimiento del sufragio universal en 1853, y la derrota de Manuel Murillo Toro y Tomas Cipriano de Mosquera, parecían corroborar esa prevención.

Fernán González señala que uno de los motivos para la limitación del sufragio fue facilitar la manipulación del proceso electoral por el liberalismo, sin acudir a medidas extremas, pues de esa forma se impedía a las masas de campesinos analfabetos votar bajo la influencia de los curas conservadores.

### **Las restricciones al sufragio en el período de la regeneración nuñista y el voto censitario**

La Constitución de 1886, expedida por un Consejo de Delegatarios, designados por el presidente Rafael Núñez, inauguró el período de la regeneración conservadora. Esta Constitución se justificó en la necesidad de contrarrestar las guerras civiles del período del federalismo, en los frecuentes fraudes electorales, en la fuerza que habían adquirido los poderes locales y la crisis económica de la época. Estableció que Colombia se “reconstituye” como república unitaria y centralista, consagró poderes excepcionales para el presidente de la república, instauró la religión católica como la de la Nación y otorgó una serie de privilegios institucionales a la Iglesia Católica. Esa envoltura autoritaria se acompañó de la restricción al voto universal y secreto.

Las limitaciones fueron las siguientes: (i) la ciudadanía, como condición indispensable para ejercer funciones electorales, se reservó para los hombres mayores de 21 años, que ejerciera profesión, arte u oficio, una ocupación lícita o un “medio legítimo y conocido de subsistencia”, (ii) el sufragio no se consideró como un derecho, sino una “función constitucional” que no impone obligaciones al candidato ni impone mandato al funcionario elegido, (iii) el voto se reservó para los ciudadanos que supieran leer y escribir, o tuvieran una renta anual de 500 pesos, o propiedad inmueble de 1.500 pesos; (iv) la elección directa solo procedía para los concejos municipales y las asambleas departamentales; (v) para la presidencia y vicepresidencia de la república votaban los “electores”, renovados para cada elección presidencial, uno por cada mil individuos de población, (vi) los senadores serían elegidos por las asambleas departamentales. Los indígenas se consideraban salvajes.



---

Luego de la guerra de los Mil Días y de la separación de Panamá en 1903, algunos aspectos fueron modificados por la reforma constitucional de 1910, que restableció el voto directo para elegir presidente de la república, y creó los consejos electorales, con origen en las asambleas departamentales, para elegir senadores. Entre tanto, el código civil seguía considerando a los indígenas como “salvajes”. Las restricciones al ejercicio del sufragio se mantuvieron inalteradas durante todo el período de la hegemonía conservadora hasta 1930.

Culminado el período de la hegemonía conservadora se estableció el voto con tinta indeleble como instrumento contra el fraude y la suplantación de electores.

### **La “Revolución en Marcha” de López Pumarejo: al rescate del sufragio universal y el voto directo para presidente de la república**

La reforma constitución de 1936, expedida en el gobierno de la Revolución en Marcha de Alfonso López Pumarejo, reconoció los derechos sociales a las clases populares e introdujo dos cambios relevantes en el ámbito electoral: (i) la única condición para ejercer la ciudadanía era ser varón y mayor de 21 años, (ii) consagró el sufragio universal; (iii) estableció el voto directo de los ciudadanos para elegir concejos, asambleas departamentales, representantes a la cámara y presidente de la república, y mantuvo la elección indirecta de senadores en las asambleas departamentales. Este aspecto que se modificó en 1945, cuando se estableció que “todos los ciudadanos varones eligen directamente... senadores...”. En 1975 se disminuyó la edad para acceder a la ciudadanía y para ejercer el sufragio de 21 a 18 años.

### **La Constitución de los derechos y el sufragio universal, directo y secreto**

La Constitución de 1991 incorporó varios cambios que permitieron consolidar el voto como un derecho fundamental de ciudadanos y ciudadanas: (i) estableció que la soberanía reside “exclusivamente” en el pueblo, y ya no en la nación, como lo mencionaba la Constitución del 86; (ii) la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, se reconoce como derecho fundamental y para su efectividad se establece el derecho a elegir y ser elegido; (iii) reiteró que la ciudadanía se ejerce desde los 18 años; (iv) el voto, como “un derecho y deber ciudadano”, y no como función, se ejerce sin ningún tipo de coacción, en forma secreta, en cubículo individuales, mediante tarjetas electorales suministradas por el estado, y ya no mediante papeletas que se elaboraban y distribuyen por los partidos y candidatos en los puestos de votación, como ocurría en el sistema anterior; (v) adopta el voto programático para elegir gobernadores y alcaldes y la posibilidad de la revocatoria del mandato por su incumplimiento.

En el 2003 se estableció la posibilidad de implantar el voto electrónico agilizar las votaciones y mejorar la transparencia en todas las votaciones. Un año después se reiteró este mecanismo en una ley, inaplicada por falta de voluntad de las autoridades gubernamentales y electorales, que invocan razones de orden presupuestal para mantener el sistema de la papeleta.

### **El voto de las mujeres**

Volvamos sobre el voto como derecho de las mujeres. Atrás se dijo que el sufragio para la mujer fue reconocido por primera vez, en forma pasajera, en la Constitución de la Provincia de Vélez en 1853. Este reconocimiento fue posible por la naturaleza “centro-federal” (Aguilera, 2003) de la Constitución de 1853, que otorgó a cada provincia la facultad de establecer su propia organización y régimen interior.

En ese contexto se expidieron más de sesenta constituciones provinciales, entre ellas, la de esa provincia. En la Constitución provincial se estableció que en cada distrito debía elaborarse una lista de “electores” en forma separada, hombres y mujeres, siempre que supieran leer y escribir, para sufragar por los diputados. La Corte Suprema anuló esa Constitución. No existe evidencia que las mujeres ejercieran su derecho en el corto período en que estuvo vigente.

---

Llama la atención que, en los años 40 del siglo pasado, un pensador de la llamada generación del centenario, Armando Solano, partidario del divorcio y la escuela laica, se opusiera al mismo tiempo al voto femenino, con argumentos similares a los que usaron los radicales a mediados del siglo XIX:

“En países donde la influencia religiosa pesa demasiado sobre la conducta privada y pública de la mujer los intereses de la democracia pueden verse afectados gravemente por el voto femenino... No existe, pues, las mujeres de discernimiento que sean capaces de ir a las urnas por voluntad propia y de preferir un programa a otro con entero conocimiento de causa... preferimos una mujer artista, de aficiones literarias puramente receptivas, una mujer sensitiva, graciosa, afectuosa, a la terrible demoledora de la injusticia, a la conquistadora del porvenir. En el fondo, queremos que los hombres sigan teniendo alguna ocupación”.

Luego, en 1954, la Asamblea Nacional Constituyente convocada en el gobierno de Mariano Ospina Pérez, reconoció al General Rojas Pinilla como presidente de la república y en el acto legislativo N° 3 de ese año se estableció que la ciudadanía se ejercería por los mayores de 21 años, sin diferencia de sexo, esto es, consagró el voto para las mujeres y el derecho a ser elegidas, aunque no dio oportunidad para que se ejerciera.

Tres años después, la Junta Militar removió del cargo a Rojas Pinilla, convocó al plebiscito de 1957 y estableció que “las mujeres tendrán los mismos derechos políticos que los varones”, siempre que tuvieran más de 21 años de edad. En el plebiscito de 1° de diciembre de 1957 votaron 1.8 millones de mujeres.

## **Elecciones y “electorerismo”**

Al examinar la historia de los procesos electorales en el siglo XIX, el historiador estadounidense David Bushnell afirma que “Colombia ha sido un país electorero por excelencia”. Esta característica llevó a otro historiador, el británico Malcolm Deas, a señalar que “Colombia es tierra de elecciones”, práctica que en el siglo XIX fue un “rasgo característico de la nacionalidad”.

## **Elecciones y continuidad institucional en el siglo XIX**

Durante el siglo XIX, el “electorerismo” ocupó la mayor parte del tiempo de la clase política. Las elecciones eran motivo de entretenimiento y una fuente inagotable de diversión que servían también para intimidar a los contradictores. Ya desde la República de la Gran Colombia (1821-1830), la propaganda electoral se acompañaba de “los tragos y los asados, el patrocinio de peleas de gallos u otras diversiones y la oferta de toda clase de `auxilios regionales´ que se habían convertido en rasgos tan folclóricos como funcionales de la vida electoral colombiana”.

Las cifras sobre el número de elecciones presidenciales confirman esa característica: desde 1819, cuando fue designado el libertador Simón Bolívar como primer mandatario de la República de Colombia hasta 1990, se contabilizaban 42 certámenes electorales, sin contar las decenas de elecciones que durante el período del federalismo (1863-1886) se llevaron a cabo en los nueve estados soberanos que hacían parte de los Estados Unidos de Colombia. Si se agregan las elecciones realizadas a partir de la Constitución del 91 hasta 2018, se tiene un total de 50 elecciones para elegir el primer mandatario, no todas mediante el sufragio directo de los ciudadanos.

La mayoría de los presidentes del siglo XIX, desde la Constitución de Cúcuta de 1821, pasando por los ajustes de 1841, 1843, 1849 y la Confederación Granadina de 1858, establecieron períodos de 4 años. En la Constitución de la Nueva Granada de 1853 el período fue de 8 años. La Constitución de 1863 estableció un período corto de 2 años, pero otorgó la facultad para que la fecha de la votación en cada estado soberano se realizara en forma autónoma, aspecto que se unificó en el acto legislativo de 1876. En 1886 se estableció un período de 6 años y la reforma de 1910 volvió a un período de 4 años que se ha mantenido hasta la actualidad.



### **Continuidad institucional, prolongación del mandato y triquiñuelas reeleccionistas**

En el acto legislativo de 1905, durante el gobierno del general Rafael Reyes, se estableció que “el período presidencial en curso” sería de 10 años, es decir, solo para el mandatario en ejercicio, pero en 1910 se volvió a los 4 años que habían establecido las Constituciones hasta mitad del siglo XIX. En el 2005, por iniciativa del gobierno de Uribe, se aprobó la reelección inmediata del presidente, que se concretó en su propia reelección para el período 2006-2010. El acto legislativo 2 de 2015 restableció su prohibición.

### **Y unos cuantos golpes de Estado...**

En cuanto al segundo aspecto que observa Bushnell, esto es, las interrupciones de los procesos electorales como consecuencia de golpes de estado, han sido más bien escasas en comparación con otros países de la región. En el siglo XIX, en cuatro ocasiones hubo disrupciones institucionales (decreto orgánico Bolívar en 1828; golpe del general Melo contra el presidente Obando en 1854; derrocamiento de Tomas Cipriano de Mosquera en 1867; Núñez en 1885 deroga Constitución de 1863).

En el siglo XX, se produjeron cuatro golpes de estado (en 1900 de José Manuel Marroquín; 1909 golpe cívico-militar contra el general Rafael Reyes; 1949, clausura del Congreso por Mariano Ospina Pérez; 1953 Rojas Pinilla derroca a Laureano Gómez y, nuevamente, en 1957, una Junta Militar apoyada por liberales y conservadores lo remueven).

### **Razones del apego a los procesos electorales**

Del carácter ininterrumpido de los procesos electorales y de la periodicidad de las elecciones en Colombia, Malcolm Deas destaca tres aspectos: (i) En nuestro medio las elecciones siempre fueron “inevitables”, esto es, el país nunca pudo gobernarse durante largos períodos sin acudir a procesos electorales; (ii) los partidos no pudieron establecer hegemonías “duraderas o cerradas”, y por ello conformaban gobiernos de coalición. (iii) la historia electoral colombiana ha sido más “continua, rica y complicada que la de sus vecinos”, precisamente porque sus políticos han sabido mantenerse en campaña política permanente.

Este apego al calendario electoral y a los períodos institucionales ha sido útil por varias razones. En primer lugar, porque las elecciones son una fuente de legitimidad institucional para el ejercicio del poder político; en segundo





término, porque ha permitido la rotación de las élites tradicionales en el poder nacional y, en tercer lugar, porque construye un mensaje de respeto a la soberanía popular. Sin embargo, como se verá más adelante, estos logros son verdades a medias pues si se examina la dinámica y la forma en que se han consolidado los procesos electorales, surgen varios cuestionamientos.

A partir de la Constitución de 1991, además de los ciclos electorales que se derivan de los períodos institucionales de los mandatarios de elección popular (presidentes, gobernadores y alcaldes), se agregan los mecanismos de democracia directa (referendos, plebiscito, consulta popular, revocatoria del mandato, consultas locales, etc.), y otros procesos participativos como las consultas internas o populares que adelantan los partidos, entre otras.

No es exagerado afirmar que en Colombia existe un calendario electoral ininterrumpido en el que se concatenan elecciones nacionales, las territoriales, las elecciones atípicas que ocurren cuando se produce el retiro del mandatario en ejercicio antes del cumplimiento de su período, por sanciones o investigaciones penales, o por renuncia dentro del período que contempla la ley. Solo para el año 2018, se programaron 13 elecciones atípicas para la elección de alcaldes.

Esta reseña permite concluir que Colombia tiene unos de los calendarios electorales mas intensos del mundo occidental y de allí la inquietud sobre la necesidad de racionalizarlos, ajustar los procesos de convocatoria popular cuando se interrumpen abruptamente los periodos de los mandatarios locales, y agrupar en unas fechas determinadas la activación de los mecanismos de participación, sin afectar el principio de soberanía popular que consagra la Constitución.

Al examinar la regularidad de los procesos electorales Bushnell formula la siguiente pregunta: ¿han sido las elecciones una prueba de la vocación democrática de Colombia o en realidad expresan una simulación de la manipulación de las élites de poder del principio representativo?

La respuesta no es concluyente.

## **Violencia Política y Elecciones**

Si las elecciones eran motivo de entretenimiento y rasgo característico de la nacionalidad, la violencia asociada a los procesos electorales fue un elemento definitorio del proceso civilizatorio colombiano y de formación de las identidades partidistas. Para Cristina Rojas se trata de una de las mayores paradojas de la historia colombiana. En

---

el siglo XIX el proceso democrático estuvo inmerso en un largo ciclo de violencia y conflicto, que se prolongó, con algunas interrupciones, al siglo XX y que aún hoy persiste, aunque con nuevas características.

### **Campañas electorales y guerras civiles locales**

En los inventarios sobre los vínculos entre guerras civiles y elecciones en el siglo XIX se mencionan 54 revoluciones locales, de las cuales, las de Bolívar (1864 y 1875), Panamá (1864, 1875 y 1884), Magdalena (1871 y 1875), Cauca (1879), Tolima (1874), Santander (1884), Riohacha (1857) y Boyacá (1871), tuvieron origen en campañas electorales.

Si a este inventario se agrega que la guerra de 1860 y la de Los Mil Días se originaron en intentos fallidos de reforma electoral, se corrobora que en el siglo XIX la relación entre elecciones y violencia, o entre guerra y política, constituyó un referente determinante de identidad de la sociedad colombiana. En otros casos, fue el fraccionalismo de los partidos la razón de la violencia, como ocurrió en las elecciones de 1875 en las que participaron Rafael Núñez y Aquileo Parra, ambos liberales, uno, de las corrientes “independientes”, y otro, de los “radicales”.

### **El sufragio como antídoto a la violencia política**

La solución propuesta por algunos líderes de la época para superar esa situación, como Miguel Samper, fue una reforma electoral que hiciera realidad el “sufragio libre y efectivo” que garantizara que “el triunfo de una mayoría genuina no significara el aniquilamiento del partido que resulte en minoría”. En tono similar Miguel Antonio Caro afirmaba: “Para conjurar la guerra, respeten el sufragio universal”

### **La guerra como factor de prestigio y poder para acceder a la representación política**

Nos interesa examinar algunas explicaciones sobre esa relación entre armas y política. La persistencia de un ambiente de tensión y excitación, y el animus belli presente en los procesos electorales a lo largo del siglo XIX, permitieron que se gestara una relación estrecha entre política y violencia. El ex - presidente Alberto Lleras reafirmaba esta característica de la nación colombiana, al describir el ambiente, las costumbres e inclinaciones políticas en los años siguientes a la guerra de Los Mil Días así:

“Entre los fantasmas de mi niñez ocupa un puesto eminente la guerra. Cuando yo nací ya se había extinguido la de los Mil Días. Pero sobrevivía su rescoldo, sobre un territorio devastado, y, desde luego, estaba ardiente el rencor de los vencidos...”

El campo fue precisamente el horno natural de la guerra civil... eran los terratenientes, y grande su influencia y su mando sobre los campesinos de pie al suelo, macheteros naturales para quienes la guerra, aun dura y letal, resultaba un ejercicio alegre que... rompía la sórdida rutina del trabajo, desde el alba hasta la noche, del mezquino salario, de las comidas sin sabor, las tediosas borracheras en la venta y los menudos hechos de violencia, crueldad y celos.

Y agrega:

Porque la guerra era, en cierta forma, una gran diversión, una fiesta, el sublime deporte del pueblo, secularmente aburrido de vivir entre la pobreza y el pecado...Y esto, una y otra vez, de década en década, de Constitución en Constitución, de alharaca en alharaca, mientas simbólicamente se iban disolviendo la Gran Colombia, la Nueva Granada, la Confederación Granadina, Los Estados Unidos de Colombia, la República.

---

Que Mosquera iba a fusilar a los Ospinas y al Arzobispo; que Núñez traicionaba a los liberales; que el General Mateus combatía a sus copartidarios porque se había enamorado de una sobrina de Soledad Román; que Uribe \_ se refiere a Uribe Uribe - se había escapado a Tona, en medio de la batalla de Bucaramanga, o que su herida en Peralonso era infringida por el mismo; que Herrera le había arrancado de un mordisco la oreja a uno de sus capitanes...

En ese ambiente feudal tampoco se podía hacer política sin guerra. (...).

En realidad, sólo la guerra creaba prestigio nacional y, de consiguiente, oportunidades para las elecciones al Congreso, a la Presidencia, o los nombramientos para el Ministerio y la diplomacia. De la montonera se salía al Senado, con un poco de buena suerte y arrojo”.

### **Las “campañas perpetuas”, el ciclo electoral y los riesgos de la violencia política**

En cuanto a las causas de esa relación se señalan: (i) el arraigado “electorerismo” de la tradición política colombiana; (ii) el estado de agitación política propiciado por la realización permanente de elecciones o de campaña política “perpetua”, como lo llamó, años más tarde, el general Rafael Reyes; (iii) el uso de un lenguaje electoral de intolerancia de amigo-enemigo; (iv) la apelación a justificaciones morales; y (v) un universo político bipolar que atizaba el espíritu guerrero y hacía más frágil la estabilidad del orden público (Posada Carbó, 1995; Bushnell, 1994).

En la época del federalismo, el tiempo de duración de las campañas electorales podía ser mayor que el período institucional de los gobernantes (“fiebre bienal electoral” según Posada); las campañas, las manifestaciones partidistas y los desfiles políticos en las plazas de los pueblos, fácilmente se convertían en fuente recurrente de conflictos y en “campos de batalla”. Las pugnas que se producían los días de elecciones, desde que se abrían las urnas hasta el conteo final de los votos, en algunos casos no pasaban del simple “bochinche”, pero en otros generaban conflictos violentos entre los distintos bandos. Las deficiencias en las comunicaciones para consolidar los resultados del proceso electoral daban pie a permanentes denuncias de fraude. Mientras más lento fuera el proceso de conteo de votos, más se incrementan las posibilidades de la apelación a la violencia física. En todos estos episodios traslucía la precariedad de la organización electoral, la debilidad de las autoridades para controlar el territorio y su incapacidad para garantizar el orden público.

Las elecciones presidenciales fueron también factor de luchas enconadas. Algunas fueron permeadas por las tensiones entre las autoridades nacionales y los gobiernos locales, como ocurrió en la guerra civil que derrocó a Mariano Ospina Rodríguez en 1858. Las refriegas se originaron en una ley electoral que otorgaba a las autoridades federales poder de intervención en los escrutinios locales para verificar los procedimientos de recuento de votos que afectaban a toda la nación. Episodios como este se sucedieron una y otra vez a lo largo del siglo XIX.

### **Elecciones y confrontaciones armadas: más allá de los procesos electorales**

Se han mencionado las causas de la violencia asociadas a las etapas del proceso electoral (campañas, día de las elecciones, y escrutinios), pero no las motivaciones y los beneficios materiales para quienes la promovían. En la guerra de 1851 se controvertía la emancipación de los esclavos; en 1861 el liberalismo llegó al poder luego de derrotar con las armas a los conservadores, excluidos de la Asamblea Constituyente que expidió la Constitución de Rionegro; los liberales fueron a la guerra para defender el federalismo. La guerra de 1876-1877 se desencadenó por la reacción del conservatismo y la Iglesia a los proyectos liberales que pretendían establecer un sistema de educación pública que permitía escoger entre la educación laica o la religiosa.



---

En el trasfondo de los enfrentamientos armados concurrían también intereses de tipo económico: la ambición por los cargos públicos, la pugna por el gasto presupuestal y el reparto de prebendas similares, la apropiación o devolución de tierras confiscadas, el control de los baldíos, la abolición de la esclavitud, o la imposición de aranceles defendida por los artesanos para protegerse de la competencia extranjera. Desde otra perspectiva algunos historiadores señalan que el siglo XIX estuvo marcado por una continuidad entre guerra y política o violencia y elecciones, que consolidaron esa relación como mito fundacional y referente de identidad de la sociedad colombiana.

Aunque en la primera parte del siglo XX se vivieron períodos de estabilidad institucional y de ausencia de conflictos políticos de carácter armado, el período de La Violencia que culminó en el acuerdo del Frente Nacional y la paz entre los partidos liberal y conservador hizo retornar al país a la matriz del siglo XIX. Ese pacto estimuló el enfrentamiento entre el estado y las guerrillas nacidas del seno del partido liberal y, luego, el surgimiento de movimientos armados de inspiración castrista o nacionalista, como fue el caso del M-19 que denunciaron un fraude en las elecciones presidenciales de 1970.

El siglo XX cerró con las negociaciones adelantadas con la guerrilla de las FARC-EP, pero el presente se inició con el fracaso de esos acercamientos, seguido por un período de violencia política al que se agregó la espiral del narcotráfico y la degradación del conflicto armado interno.

Lo que llama la atención es que la violencia política no impidió la realización de elecciones o derivó en fenómenos de disrupción institucional, con la excepción de los cuatro golpes de estado en el siglo XIX y del derrocamiento del general Rojas Pinilla el 10 de mayo de 1957.

Algunos historiadores señalan que este no es una característica exclusiva de la historia colombiana, y mencionan fenómenos similares que se produjeron en países como Irlanda, Brasil, Estados Unidos, Gran Bretaña y en América Latina. Con todo, una mirada de evolución histórica colombiana indica que desde las primeras repúblicas, elecciones y violencia no eran fenómenos separados, sino el ethos de la lucha política que desborda todos los antecedentes conocidos y que aún continua sin resolverse.

### **Procesos electorales, fraudes y gamonales en el siglo XIX: una relación que se prolonga en el tiempo**

El derecho al voto no aparece en forma explícita en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Se estableció en la Constitución girondina de 1791, y dos años después, en la carta jacobina, se incluyó el sufragio universal. En el proceso de la Independencia, ocurrió algo similar. Antonio Nariño tradujo la Declaración en 1794, pero fue en la Constitución de Cundinamarca de 1811 cuando se consagró un procedimiento detallado para las elecciones.

#### **Derechos de ciudadanía y orden colonial**

El procedimiento detallaba minuciosamente los pasos del procedimiento electoral. Se establecía que debían concurrir el alcalde, el cura y el juez para verificar las condiciones que debían reunir “los varones libres, mayores de veinticinco años, padres o cabezas de familia, que vivan de sus rentas u ocupación sin dependencia de otro...”, para “sufragar en la elección primaria”. En la práctica, todo el procedimiento electoral, integrado por 28 reglas, fue incluido en esa Constitución. Iniciaba con la elaboración del padrón de los “parroquianos” que escogían a los electores. Una vez escogidos se elaboraba una lista, se desplazaban hasta la iglesia para la celebración de la “misa del Espíritu Santo”. Allí escuchaban la intervención del párroco y luego retornaban a la sede de la alcaldía, para completar el procedimiento de votación de los “apoderados parroquiales”.

---

Se reglamentaba también el funcionamiento de las elecciones “secundarias o de partido” y el “colegio electoral” para elegir los representantes de la provincia al “Congreso General del Reino”. En el Título XIV se estableció que “Los ciudadanos tendrán siempre presente que de la prudencia y la rectitud de las elecciones en las asambleas primarias y electorales” dependía “la defensa y la prosperidad de la patria”, es decir, la legitimidad misma del nuevo orden político.

En la Constitución de 1821 se estableció “la calidad de sufragante”, que pervivió en las Constituciones de 1830, 1832, 1841 y 1843.

Aunque la Independencia abrió el camino para la participación popular, esta fue limitada no solo por las reglas que restringían el voto, sino por las circunstancias materiales que le acompañaban, pues las nuevas instituciones y los derechos de la Ilustración chocaron con la inercia de unas estructuras sociales que impedían que los principios de libertad e igualdad se concretaran para los indígenas, esclavos, blancos y mestizos pobres, para quienes los nuevos derechos no pasaban de ser una ficción (Palacios, 2009).

### **Los primeros “trucos electorales”**

A estas restricciones se agregaban los reclamos por los abusos y fraudes electorales. En 1830 ya se mencionaban algunos “trucos electorales” (Deas, 1994) a los que se acudía para lograr el apoyo de los electores. Bushnell señala que la ampliación del sufragio se utilizó por los líderes nacionales y los gamonales para ensanchar la clientela. Menciona, incluso, el caso del general Santander que “adoptaba – en forma impostada - el vestido y el lenguaje populares mientras asistía a reuniones en favor de su propia lista” de candidatos para la Convención de Ocaña de 1828. El voto que no era secreto, sino público, pues se sufragaban de “viva voz”, facilitaba los casos de soborno e intimidación.

### **Campañas e irregularidades electorales**

A partir de 1853, la adopción del voto secreto con papeleta doblada no mejoró las garantías de libertad y autonomía de los sufragantes. Para ese momento ya se mencionaban los “auxilios regionales”, y los líderes nacionales tanto como los gamonales, apelaban a “los tragos y los asados, al patrocinio de peleas de gallos u otras diversiones” para concitar el apoyo de los electores (Bushnell, 1994). Tomas Cipriano de Mosquera hizo campañas entre los artesanos con “cerveza, música, cohetes, chicha y asados...” y ofreció el trazado de carreteras y vías de comunicación para congraciarse en algunos pueblos con sus seguidores (Deas, 1994).

Bushnell señala distintas modalidades del fraude electoral en ese período: (i) irregularidades en el registro electoral para inscribir personas no aptas para votar, o rechazo de quienes si lo eran; (ii) deposito de boletas falsas y abusos en los escrutinios; (iii) en algunos pueblos boyacenses aparecieron más votos en las urnas que personas habilitadas para hacerlo; (iv) en algunas circunscripciones las votaciones eran homogéneas por un solo candidato (v) se apelaba a la violencia para que los opositores no pudieran concurrir a los puestos de votación y (vi) no fueron escasos los eventos en los que los electores se manipulaban a través de la religión y los mensajes de la Iglesia, punto de apoyo de las corrientes más conservadoras en los procesos electorales. Estas prácticas florecieron de manera muy particular en la segunda mitad del siglo XIX.

### **Escrutinios y fraude: “el que escruta elige”**

En vigencia de la Constitución federalista de 1863, que otorgó libertad a los estados soberanos para expedir su propia legislación electoral y organizar los escrutinios, se produjeron los mayores fraudes electorales. En las elecciones de 1875, en el estado soberano de Bolívar, se contabilizaron 44.000 votos a favor de Rafael Núñez, cifra superior a la



población de hombres adultos aptos para votar. En esa votación, el otro candidato, Aquileo Parra solo obtuvo 7 votos a favor en el estado.

Durante el período de la regeneración nuñista, la supresión del sufragio universal para hombres establecido en 1853 dio lugar a que las nuevas reglas del voto censitario y alfabetismo se utilizaran para facilitar la manipulación del proceso electoral. Mencionemos dos episodios de fraude que identifican las prácticas electorales oscuras a las que acudían algunos líderes políticos en distintos períodos. El primero, el “sapismo”, que constituyó una corriente de manipulación de los escrutinios electorales. Se denominó así porque fue el líder liberal Ramón Gómez, a quien apodaban “el sapo”, su creador. A este personaje se adjudicó la frase “el que escruta elige”. Para 1865 el “sapismo” controlaba el sistema judicial en Cundinamarca, y utilizaba el poder de esas posiciones para modificar los resultados electorales de los colegios y asambleas municipales y consolidarlos en el escrutinio final. El resultado era el cambio de la voluntad de los electores.

El segundo, conocido como “el chocorazo”, que permitió la elección del General Rafael Reyes en 1904, y la derrota de su rival Joaquín Vélez, también de origen conservador. Los hechos ocurrieron en la provincia de Padilla, uno de los distritos electorales de Riohacha. La elección presidencial se producía mediante el sufragio indirecto y los electores debían reunirse en Riohacha para votar, pero distintos testimonios señalan que nunca lo hicieron. Las autoridades de ese departamento certificaron lo contrario, esto es, que hubo una reunión de los electores y que el general Reyes resultó ganador por 14 votos. Aparecieron las actas firmadas por los electores, pero ni la reunión se llevó a cabo ni en ellas aparecía el nombre del ganador pues los documentos estaban en blanco. Juan Manuel Iguarán, que ejercía un “indisputado cacicazgo electoral” (Lemaitre, 2002), señaló que tenía facultad para diligenciar el acta e inclinó la balanza a favor de Reyes, con la aquiescencia del Gran Consejo Electoral.

### **Gamonales**

Los actores de este tipo de manipulaciones eran los llamados gamonales, jefes de pueblo, con gran influencia en las parroquias (circunscripciones electorales) de la república. José María Samper los definía como “explotadores de los pobres indios o protectores de la comunidad; dueños de vidas y haciendas o simples dueños de votos” (Melo, 1998). Rufino Gutiérrez, un inspector del gobierno conservador, los definía como “gente despiadada que esquilda a los infelices indios y abusa de ellos sin misericordia” (Deas, 1994).

---

Su poder se derivaba de que hubiera “pobres y miserables en el pueblo para que nadie haga estorbo con veleidades de igualdad o independencia”. Su función consistía en aprovechar la debilidad del estado y su falta de cobertura de servicios, para intermediar ante el poder central y facilitar el acceso a bienes y servicios que, de otra manera, serían inalcanzables en las comarcas empobrecidas. Y eran ellos, quienes con frecuencia se erigían como los protagonistas centrales de las prácticas del fraude electoral.

Para algunos historiadores, la existencia de los caciques electorales y el gamonalismo son una prueba fehaciente del fracaso de las instituciones liberales y democráticas, pues desvirtuaban el principio del voto libre y la participación ciudadana.

### **Sanciones por la compra-venta de votos en el siglo XIX**

Algunas medidas contra esas prácticas se establecieron tempranamente en las primeras constituciones de la república. En 1821 se dispuso que la calidad de sufragante parroquial se perdía “por haber vendido su sufragio, o comprado el de otro, para sí, o para un tercero; bien sea en las asambleas primarias, en las electorales o en otras”. En la Constitución de la Nueva Granada de 1843, se dijo que “los derechos de ciudadano se pierden: por vender su sufragio o voto, o comprar el de otro, en cualquiera de las elecciones prescritas en esta Constitución o por la Ley”.

Esa legislación electoral, contenida en los textos constitucionales, pretendió crear unas reglas para prevenir “los actos atentatorios a la seguridad pública o “los hechos escandalosos” y para garantizar la legitimidad y controlar las prácticas que amenazaban los procesos participativos. Una “lectura inversa” de estas normas indica que la compra-venta de votos era común y por eso mismo debía ser atacada con la ley. (Monsalvo, s.f.).

### **Cedulación y censo electoral**

En las décadas siguientes se intentaron varias medidas para contrarrestar el fraude.

- En 1853 se presentaron varias iniciativas para adoptar un documento de identificación para votar. La iniciativa fue reiterada.
- En 1909, Rafael Uribe y Lucas Caballero presentaron propuestas para que se adoptara el voto obligatorio y una cedula electoral válida para todas las elecciones y en cualquier mesa y eliminaba la lista de electores, pero por razones de orden político no fueron acogidas en el Congreso.
- En 1934 se aprobó la cedulación y la primera elección con cédula se llevó a cabo en 1935, para la Cámara. Se contabilizaron 1'400.000 votos del Partido Liberal, pues los conservadores calificaron ese instrumento como una “farsa” que facilitaba el fraude electoral.
- En 1916 se estableció el censo electoral, consistente en la conformación de una lista de ciudadanos en ejercicio, vecinos de un municipio, en la que se debían inscribir para ejercer el derecho al voto. La formación del censo estaba en manos de los alcaldes, que muy pronto empezaron a manipularlo para incluir o excluir ciudadanos en forma caprichosa “por recomendaciones políticas” (Vives, 1984).
- En 1929 el censo alcanzó el carácter de “registro público” y en 1934 se estableció que se conformaba con la lista de las personas que hubieran recibido la cédula de ciudadanía.



---

## **La trashumancia...**

A lo largo del siglo XX la manipulación del censo electoral fue asunto de reiteradas controversias. Hoy en día, la trashumancia es la práctica más utilizada para alterar el censo electoral en los municipios y la que mayor dificultad presenta para garantizar la limpieza del proceso electoral, como lo demuestran las recurrentes denuncias por el registro fraudulento de cédulas de ciudadanía de electores en municipios en donde no tienen arraigo. Esto a pesar de que, en defensa de la soberanía popular municipal, el artículo 316 de la Constitución del 91 proscribe esa práctica.

## **“Las Urnas Contaminadas” en la Colombia actual...**

En el año 2015, el investigador Javier Duque Daza publicó el libro *Las Urnas Contaminadas. Elecciones, fraude y manipulación en la democracia colombiana 1990-2015*. En su trabajo, Duque presenta un estudio exhaustivo sobre las prácticas más recurrentes del fraude electoral y menciona aspectos asociados a la violencia como el narcoterrorismo, el paramilitarismo, los dineros de la mafia como factores de fraude. Señala también las irregularidades que se presentan los días de votación y en el proceso final de los escrutinios. Del estudio deben destacarse varios aspectos, pero el más impactante es, sin duda, el número de fraudes “demostrados entre 1990-2015” que llega a 172, documentados en decisiones judiciales, cifras que indican las dificultades que ha tenido la democracia colombiana para superar las deficiencias de origen de los procesos electorales y para garantizar el derecho al sufragio en condiciones de libertad y transparencia.

## **Igualdad, “gente decente” y democracia hereditaria**

El orden político colonial se caracterizó por su estructura “rigurosamente jerarquizada” (Melo, 2018) y por los privilegios que se reservaban para los “peninsulares” y sus descendientes para ocupar los cargos públicos, especialmente en los cabildos. En cada ciudad existía uno de ellos. Sus integrantes eran nombrados por las autoridades virreinales. Hacer parte de un cabildo era motivo de prestigio y distinción social y, por esa razón, se abrió paso la venta de esos cargos pues las familias usufructuarias de los mismos fueron consideradas como la “nobleza” de la ciudad (Melo, 2018). El cabildo tenía funciones de carácter administrativo como la delimitación de las tierras comunes, la organización de los servicios públicos, el aseo y la vigilancia en las tiendas y en los comercios.

En la investigación “Gente decente: la élite rectora de la capital 1797-1803”, la historiadora Juana María Marín Leoz describe la intrincada red de relaciones familiares y sociales tejidas por 48 familias que lograron constituir en la Santa Fe virreinal verdaderas dinastías administrativas. Señala que las castas neogranadinas “monopolizaron los altos empleos burocráticos y los convirtieron en un instrumento al servicio de sus intereses” y menciona el caso de Francisco Vergara Caicedo, un letrado de la audiencia, con un núcleo familiar en el que todos sus miembros se encontraban vinculados a los altos órganos políticos, económicos y sociales de la capital. La gestión de la vida política y económica respondía a los intereses de las redes familiares al punto que la elite criolla logró incorporar a su patrimonio los organismos político-administrativos de la capital del virreinato.

Por supuesto, esta estructura de acceso al poder administrativo del estado contradecía la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, en particular, el artículo 2º, según el cual todos los ciudadanos pueden “presentarse y ser elegidos para cualquier dignidad, cargo o empleos públicos, según sus capacidades sin otra distinción que la de sus virtudes y aptitudes”. Estas prácticas familiares dieron lugar al surgimiento de “las roscas criollas” que concentraban el monopolio de la actividad de la administración pública. Por supuesto, esa herencia colonial – como en tantos otros aspectos – no concordaba con los postulados de la república liberal, que se fueron postergando por el peso de la tradición.

Las guerras civiles del siglo XIX, el estado centralista de 1886, la “revolución en marcha” de los años 30 del siglo XX, los profundos cambios de todo orden ocurridos con la instauración del Frente Nacional, y el proceso constituyente

---

del 91 no lograron la desarticulación de esa tradición que aún hoy subsiste, con novedosas adaptaciones en distintos departamentos y regiones de país.

## Comentarios finales

El proceso de la Independencia y las primeras repúblicas que surgieron de la ruptura con la monarquía española y el orden político colonial, fue un período de profundas transformaciones y cambios políticos y sociales. Los episodios iniciados en el Grito de la Independencia en 1810 y seguidos nueve años después en la Batalla de Boyacá del 7 de agosto de 1819, abrieron un largo ciclo de construcción de la nueva república. Luego de decenas de guerras civiles, locales y nacionales, el Estado-Nación se consolidó en forma parcial y autoritaria, con la Constitución conservadora de 1886.

Las élites de la Nueva Granada mantuvieron una conducta contradictoria. Abrazaron los postulados de la Ilustración y las revoluciones liberales de Francia y de las antiguas colonias británicas, pero veían con prevención las promesas de libertad e igualdad para otros sectores sociales como los mestizos, los “pardos”, los indígenas y los esclavos.

Esas tensiones quedaron plasmadas en los postulados de las primeras constituciones y en la forma en que se incorporaron los derechos políticos de la ciudadanía. En un primer momento, se consagró el voto censitario y su ejercicio solo para los alfabetos. A mitad del siglo XIX, con los movimientos de los artesanos, comerciantes y capas medias urbanas se reconoció el sufragio universal para los hombres, pero la Constitución del 86 regresó al voto como derecho exclusivo de los propietarios. En 1936 se consagró el sufragio universal para los hombres y, tardíamente, en 1957 se hizo realidad para las mujeres. A finales del siglo XX, la Constitución del 91 lo consagró como derecho fundamental, para hombres y mujeres, sin discriminaciones de sexo, raza, o condición social y económica.

Colombia ha tenido una larga tradición de continuidad institucional a través de la regularidad de los procesos electorales. El apego a ellos ha revestido de relativa legitimidad política la dirección del Estado. Ese apego a las formas republicanas que se expresan en elecciones periódicas, división de poderes, igualdad formal ante la ley y el principio de legalidad, explica el desafecto hacia los golpes militares y de ahí la expresión: “Colombia tierra estéril para las dictaduras”. Aspecto que, sin lugar a duda, debe destacarse como un logro de la forma en que se fue gestando el proceso de conformación de las instituciones republicanas.

Sin embargo, esa conclusión sería incompleta si no se tienen en cuenta las características que acompañaron este proceso. En el ethos, en la “marca de origen” de la democracia política y electoral de las primeras décadas de la república, se encuentra la explicación no solo de los atributos de nuestro sistema político, sino también de las dificultades para la realización plena del sufragio universal y de los derechos políticos que se invocaron como la razón de ser la ruptura con el imperio español y el orden colonial.

En las primeras décadas de la república y hasta bien entrado el siglo XX se reconoció el sufragio directo, universal y directo, en forma muy limitada. Su consolidación plena, para hombres y mujeres, solo fue realidad a mediados del siglo XX, y como derecho fundamental en la Constitución de 1991. La persistencia de la segregación social, la carencia de servicios públicos y de acceso a los derechos económicos y sociales, hoy como ayer, siguen siendo factores que limitan el ejercicio de la ciudadanía plena. Mencionamos tres aspectos que han impedido el ejercicio de los derechos de ciudadanía política y el sufragio universal.

- En primer lugar, la violencia asociada a los procesos electorales, que se mantiene como una constante de la cultura política nacional. La frase de Alberto Lleras: “En ese ambiente feudal tampoco se podía hacer política sin guerras”, puede invocarse para describir la resistencia de fuerzas poderosas, herederas de esa tradición decimonónica de apelar a la violencia política como instrumento para mantener el poder del estado. Cómo no mencionar el asesinato de decenas de líderes sociales en los territorios para verificar que se mantiene como una de las constantes más censurables del sistema político colombiano.

- En segundo lugar, la tradición del fraude electoral. Aunque con renovadas formas para alterar la voluntad popular, como la trashumancia, la alteración de las actas de escrutinios, la suplantación de electores, esta sigue siendo otra de las tradiciones más arraigadas del sistema electoral. Los procesos en curso para votar por autoridades locales en octubre de 2019, nos recuerdan la larga tradición de compra-venta de votos, advertida desde la Constitución 1830, cuando se llevó a la Constitución de la República de Colombia, la sanción de pérdida de la ciudadanía para “El que hubiere venido su sufragio o comprado el de otro para sí o para un tercero”. En la Ley 1864 de 2017, se aumentan las penas por delitos electorales, incluso con sanciones privativas de la libertad, pero aun así, el fenómeno de la alteración de la voluntad popular se mantiene como una de las más graves amenazas contra el sufragio universal.
- En tercer lugar, está el nepotismo. Esta práctica expresa una larga tradición de captura del estado por grupos familiares regionales y elites de poder nacional, que prolongan en el tiempo los valores de una sociedad jerarquizada y excluyente. El nepotismo o “delfinazgo” supera las ideologías y los partidos y tiene un largo arraigo histórico en la cultura política colombiana. Los apellidos Santos, Lleras, Turbay, Holguín, y otros más se disputan las elecciones y comparten los más altos cargos del poder nacional. Para ello, apelen a alianzas con élites emergentes regionales como los Char, Guerra de La Espriella, Cotes, Blel, Valencia, que mantienen un alto grado de concentración en el poder local.

Existen nuevos fenómenos que dan cuenta de las dificultades para avanzar en los derechos de ciudadanía política: la resistencia a lograr pactos históricos en favor de la paz, la realidad amenazante del narcotráfico transnacionalizado, y una cultura de poder que rechaza el pluralismo y la diversidad, están en la base para que subsistan el fraude electoral y la violencia política.

El Acuerdo de Paz del Teatro Colón, suscrito entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la extinta guerrilla de las FARC, contiene varios aspectos que podrían permitir superar esa situación. Plantea una reforma electoral para mejorar los procesos electorales en los territorios; incluye varias circunscripciones especiales para la paz; adopta medidas para el fortalecimiento y democratización de las agrupaciones políticas; crea nuevas reglas para la financiación de las campañas; y, parodiando el pensamiento del Libertador Simón Bolívar, plantea un nuevo poder electoral, como una rama independiente del poder público, encargada de garantizar la pureza de los procesos electorales.

El Bicentenario de los hechos ocurridos el 7 de agosto de 1819 deberían motivar un nuevo impulso democrático para remover las trabas actuales al sufragio universal, directo y secreto, sin discriminaciones.

## BIBLIOGRAFIA

- Aguilera, Mario (2003). “Por primera vez, la mujer tuvo derecho a votar en 1853, 150 años de la Constitución de la provincia de Vélez”. En: Credencial Historia 163. Julio.
- Arenas Grisales, Sandra Patricia (s.f.). La Lid Eleccionaria. Elecciones en el marco de los estados de guerra. Universidad de Antioquia. Instituto de Estudios Políticos. Medellín. Recuperado a partir de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/iep-udea/20121205030014/grisales.pdf>
- Bushnell, David (1994). “Las elecciones en Colombia: Siglo XIX”. En: Credencial Historia. N°. 50. Febrero.
- Constitución de Cundinamarca de 1811. Recuperado a partir de: [http://bdigital.unal.edu.co/25/1/constitucion\\_de\\_cundinamarca\\_1811.pdf](http://bdigital.unal.edu.co/25/1/constitucion_de_cundinamarca_1811.pdf)

- 
- Constitución de Bolivia, de 1826. Proyecto de Constitución de la República de Bolivia y Discurso del Libertador al Congreso Constituyente de Bolivia. Recuperado a partir de: <https://www.ensayistas.org/antologia/XIXA/bolivar/bolivia.htm>
- Deas, Malcolm (1993). *Del Poder y la gramática y otros ensayos sobre la historia política y literatura colombianas*. Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- \_\_\_\_\_, Malcolm (1994). "Las elecciones y la política en la vida cotidiana republicana". En: *Credencial Historia*. N° 55. Julio.
- Duque Daza, Javier (2017). *Las Urnas Contaminadas. Elecciones, fraude y manipulación en la democracia colombiana 1990-2015*. La Carreta Editores. Bogotá
- González, Fernán (2017). "Legislación y comportamiento electorales: Evolución histórica". En: *Revista Controversia*. N°s. 64 y 65. Recuperado a partir de: [https://www.revistacontroversia.com/index.php?journal=controversia&page=article&op=view&path%5B%5D=479&path%5B%5D=pdf\\_252](https://www.revistacontroversia.com/index.php?journal=controversia&page=article&op=view&path%5B%5D=479&path%5B%5D=pdf_252)
- Hobsbawn, Eric (1971). *Las revoluciones burguesas*. Ediciones Guadarrama, tomo 1.
- Lemaitre, Eduardo (2002). *Rafael Reyes, biografía de un gran colombiano*. Intermedio Editores. Bogotá.
- Lleras, Alberto (1981). *MI Gente*. Instituto Colombiano de Cultura.
- Marín Leoz, Juan María (2008). *Gente decente. La élite rectora de la capital 1797-1803*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogotá.
- Melo, Jorge Orlando (1998). "Caciques y Gamonales". En: *Credencial Historia*, N° 104, agosto.
- \_\_\_\_\_, Jorge Orlando. *Historia Mínima de Colombia*. El Colegio de México – Turner, 2018.
- Monsalvo, Edwin Andrés (s.f.). *Entre leyes y votos. La legislación electoral en la Nueva Granada durante la primera mitad del siglo XIX*. Recuperado a partir de: [https://revistas.unal.edu.co/index.php/historelo/article/view/32449/pdf\\_130](https://revistas.unal.edu.co/index.php/historelo/article/view/32449/pdf_130)
- Palacios, Marco (Compilador) (2009). *Las Independencias hispanoamericanas. Interpretaciones 200 años después*. Grupo Editorial Norma. Bogotá.
- Posada Carbó, Eduardo (s.f.). *Elecciones y guerras civiles en la Colombia del siglo XIX: la campaña presidencial de 1875*. Recuperado a partir de: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://revistas.unal.edu.co/index.php/hisysoc/article/viewFile/20302/21359>
- \_\_\_\_\_, Eduardo (1995). "Civilizar las urnas: conflicto y control en las elecciones colombianas, 1830-1930". En: *Boletín Bibliográfico y Cultural del Banco de la República*. Vol. 32. Número 39.
- \_\_\_\_\_, Eduardo (2006). *La Nación Soñada. Violencia, liberalismo y democracia en Colombia*. Grupo Editorial Norma. Vitral. Bogotá.
- Registraduría Nacional del Estado Civil (s.f.). *Historia de Voto en Colombia*. Recuperado a partir de: <https://www.registraduria.gov.co/-Historia-del-voto-en-Colombia,2352-.html>
- Restrepo Piedrahita, Carlos (2004). *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Compilación. Tercera Edición Universidad Externado de Colombia.
- Rojas, Cristina (2001). *Civilización y violencia. La búsqueda de la identidad en la Colombia del Siglo XIX*. Editorial Norma. Vitral. Bogotá.
- Rojas, Cristina (2001). *Civilización y violencia. La búsqueda de la identidad en la Colombia del Siglo XIX*. Editorial Norma. Vitral. Bogotá.
- Samper, José María (1974). *Derecho Público Interno de Colombia. Historia Crítica del Derecho Constitucional Colombiano desde 1810 hasta 1886*. Biblioteca Banco de la república. Bogotá.
- Sosa Abella, Guillermo (2006). *Representación e independencia, 1810-1816*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Bogotá.
- Tirado Mejía, Álvaro (1976). *Aspectos Sociales y Políticos de las Guerras Civiles en Colombia*. Instituto Colombiano de Cultura, Colcultura. Bogotá.
- Vives Echavarría, José Ignacio (1984). *Tratado de Derecho Electoral Colombiano*. Editorial Temis. Bogotá.



---

# ***Colombia: agricultura y políticas de tierras en el Bicentenario***

DARÍO FAJARDO MONTAÑA

Docente

Universidad Externado de Colombia

---

## **Introducción**

La conmemoración del Bicentenario de la Independencia coincide con una nueva fase de tensiones en las relaciones entre nuestras naciones y los Estados Unidos. Las expresiones recientes de la política exterior norteamericana con ocasión de las agresiones contra Venezuela, reiteran su conocido espíritu intervencionista y a ellas se asocian pronunciamientos de la Unión Europea, a los cuales se pliegan funcionarios de varios países de la región, incluyendo al propio gobierno colombiano.

En medio de estas tensiones la celebración cobra gran importancia para nuestra América en la medida en que adquiere mayor nitidez su carácter latinoamericano y su proyección hacia un escenario amenazado no solamente por la principal fuerza hegemónica sino también, y como es de esperarse, por la acción de administradores locales herederos del continuismo colonial. En este contexto se hace aún más necesario comprender las características de la inmovilidad del mundo agrario y las razones que la sustentan, en la medida en que es sobre ellas que se ha construido la esencia del poder político y de sus alianzas, frenos de la transformación democrática de nuestra sociedad. Examinaremos, en primer lugar, algunas facetas de nuestro mundo agrario, en particular de las relaciones en torno al acceso y uso de la tierra para abordar luego una ruta para explicarnos cómo llegamos a estas condiciones.

## **El hoy de nuestro mundo agrario**

El III Censo Agropecuario, realizado en 2014, con una postergación de más de 40 años, además de notorias dificultades para su ejecución, ha sido cuestionado por las autoridades estadísticas sin dar claras razones para sus dudas. Muy seguramente tuvo dificultades en las operaciones de campo y en su procesamiento, pero posiblemente los mayores obstáculos radican en los intereses afectados por la información resultante de este ejercicio. Sin embargo, en términos generales ha resultado consistente con tendencias previamente registradas en cuanto a las dinámicas de la propiedad, el uso del suelo y la atención del Estado al sector, registradas por otros estudios contemporáneos.

Los datos proporcionados por este censo reiteran la ya conocida concentración de la propiedad, con un coeficiente de Gini que alcanza el 0.897; las 9.547 unidades de explotación mayores de 500 hectáreas (ha), 0.4% del total, controlan 47.2 millones de ha, equivalentes al 68% de la superficie censada. De ellas, las 2.362 unidades con más de 2.000 ha, controlan 40.6 millones, el 58.7% de la superficie total.

Desde el punto de vista del uso del suelo, el país dispone de 19.4 millones de hectáreas (has.) aptas para ganadería, pero se utilizan para este propósito 34.4 millones, ocupadas por un hato de 27 millones de cabezas.

Las fincas que cuentan con más de 1.000 has. dedican a praderas el 85% de su superficie y el 13% a agricultura en tanto que las que cuentan con menos de 5 has. dedican a la ganadería el 55% y el 45% a la agricultura. El país dispone de aproximadamente veintidós millones de has. con vocación agrícola, pero solamente se encuentran sembradas 8.5 millones; de este aprovechamiento, el 75% son cultivos permanentes, destinados en particular para usos agroindustriales, y solamente el 16 % son transitorios, fundamentalmente alimentos, circunstancias que obligan a Colombia a importar anualmente cerca de quince millones de toneladas de estos bienes. Como se señala más adelante, estas condiciones revelan una tendencia sostenida desde hace décadas hacia la disminución de la producción de alimentos como resultado de las presiones internacionales para transformar las economías de los países dependientes en importadores de determinados alimentos y exportadores de materias primas, pero también por efectos de la guerra, de los desplazamientos forzados de las comunidades campesinas y de la usurpación de sus tierras.

### Cómo llegamos a estas condiciones

Distintos ejercicios realizados hace algunas décadas, en particular la Muestra Agropecuaria de 1954, expresan el arraigo de estos rasgos. Según esta última, cumplida en dieciséis departamentos, la frontera agraria abarcaba entonces 27.7 millones de hectáreas; dentro de ellas, la distribución de la propiedad, constituida entonces por 919.000 explotaciones, asignaba a las 8.000 explotaciones con más de 500 has., el 0.9 del total, con lo cual abarcaban poco más de 11 millones de has, el 44% de la superficie ocupada. Las 500 mil explotaciones con menos de 5 has., 54% del total, cubrían poco más de 1 millón de ha, 3.5% de la superficie bajo explotación.

**Cuadro 1 – Muestra Agropecuaria 1954**

|  |  |
|--|--|
| Superficie ocupada                             | 27.748.000 has.                          |
| Superficie cultivada                           | 6.053.000 has.                           |
| Superficie en pastos                           | 13.437.000 has.                          |
| Número de cabezas de ganado                    | 10.994.000                               |
| Explotaciones con más de 501 has.              | 8.093 (0,9% de las explotaciones)        |
| Superficie de explotaciones de más de 501 has. | 11.164.021 has. (35% de la superficie)   |
| Explotaciones menores de 5 has.                | 503.000 (61% del total de explotaciones) |
| Superficie de explotaciones de menos de 5 has. | 1.016.345 has. (3.5% de la superficie)   |

Fuente: DANE (1954)

Después de años de conflictos en torno a la tierra y de aprobada una primera ley de reforma agraria, (135 de 1961) estas proporciones se conservaban en el Censo Agropecuario de 1970, cuando la superficie ocupada ya se extendía por 30.995.000 has. Las unidades con más 500 has., 0.7% del total, abarcaban el 40.8% de la superficie ocupada en tanto que las menores de 5 has., 43% del total, participaban en el 4.3% de la superficie. Sesenta años luego de la primera medición, el Censo Agropecuario Nacional de 2014 registra cómo el país amplió su frontera agraria de los mencionados 27.7 millones de has. de 1954 a poco más de 40 millones. Mientras las unidades con más de 500 has. continúan representando el 0.7% de las explotaciones y controlan el 41.1% de la superficie; las menores de cinco has., 69.9% del total, cubren el 4.8% del área predial. El Informe Nacional de Desarrollo Humano citado calificaba a este reparto de la propiedad agraria con un coeficiente de Gini de 0.86 (PNUD, 2011).



En términos del uso de los suelos, de los 27.7 millones de has. ocupadas en 1954, seis millones, el 22% de esa superficie, se hallaba en cultivos, en tanto que trece millones, el 48%, estaba cubierta por praderas. El hato ganadero, compuesto por 10.9 millones de cabezas, ocupaba una proporción de menos de una cabeza de ganado (0.8) por hectárea. Según el Censo Agropecuario de 2014, de las tierras para uso agropecuario las dedicadas a cultivos alcanzan poco más de 19% de la superficie en tanto que el 80% está cubierto por praderas, para un hato de 24 millones de cabezas, con lo cual se mantiene una proporción de 0.7 cabezas por hectárea, similar a la de 1954. El Informe de Desarrollo Humano deduce de estas proporciones que existe una relación estrecha entre la elevada concentración de la propiedad y su utilización predominante en pastos.

Estudios recientemente publicados coinciden en el diagnóstico de la problemática agraria y han validado su inclusión y jerarquía en las búsquedas de salidas políticas al conflicto social y armado (PNUD, 2011; Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas, 2015; DNP, 2015). No obstante, a pesar de las coincidencias en las propuestas para su solución, no han logrado formar parte de la política oficial hacia el campo ni participar adecuadamente en la asignación de los recursos públicos; por el contrario, luego de construido el Acuerdo agrario, el gobierno promulgó la ley 1776 de 2016, la cual entra en contradicción con el Acuerdo de paz.

La caracterización de Colombia como país de “desarrollo medio” contrasta con la incidencia que tienen en sus condiciones de vida y en su desenvolvimiento como nación la persistencia de la problemática agraria y rural representada en la inequidad social y económica, el desequilibrio de la distribución de la propiedad agraria asociado con la prevalencia de la pobreza, en particular rural, y las convergencias de estas condiciones con el conflicto armado. Su superación representa las tareas acumuladas durante su vida como nación soberana y pendientes en la construcción democrática y equilibrada del desenvolvimiento en el corto y mediano plazo del país. Además de las coincidencias en los análisis adelantados por diversas instituciones nacionales e internacionales (DNP 2015, Organización de las Naciones Unidas/PNUD, 2011, Banco Mundial, 2003, CEPAL, 2017) inquieta no solamente el carácter estructural de estos temas sino la resistencia del establecimiento a modificarlas, tal como lo han evidenciado el proceso de implementación el Acuerdo de paz y la formulación de las Bases del Plan de Desarrollo (DNP 2019), así como las correlaciones de fuerzas que los rodean.

De esta manera es pertinente destacar cómo la problemática rural y agraria ha estado presente por décadas de cara a las tareas pendientes del desarrollo nacional, así se haya minimizado su importancia en ellas (Berry,



2017) y señalar su relevancia en la producción de alimentos, en los procesos del desplazamiento forzado de la población rural y en las condiciones del mercado laboral, así como en la problemática de los cultivos de uso ilícito. Es fundamental señalar a este respecto cómo a partir de la década de 1980 y más especialmente en las décadas de 1990, 2000 y años posteriores se ha producido el éxodo de cerca de 8 millones de personas, en particular campesinos y campesinas, los cuales han abandonado un número similar de hectáreas. El destierro de esta población directamente vinculada a las labores agrícolas ha profundizado la destrucción de la capacidad productiva del país e incidido en el deterioro de las condiciones laborales y salariales de los sectores más pobres de la población. En el transcurso de una década el país perdió sus condiciones de autoabastecimiento, las cuales habían alcanzado coeficientes del 100% en varios rubros (DNP y Ministerio de Agricultura, s.f.), para entrar a depender de la importación de estos bienes en no menos del 30% de sus necesidades alimentarias, equivalentes aproximadamente a quince millones de toneladas anuales.

La reducción sostenida de las superficies sembradas con cultivos transitorios se hace perceptible desde finales de la década de 1960, según la información presentada en el Censo Agropecuario de 2014. Este período coincide con los años del afianzamiento de la que se llamara “agricultura comercial”, representada por agroexportables (banano, café) y materias primas para las agroindustrias (algodón, caña de azúcar), poco antes de los cuales el conflicto armado conocido como “la violencia” había provocado la muerte de miles de campesinos y el despojo de sus tierras, lo cual generó las condiciones en términos de disponibilidad de fuerza de trabajo y tierras para los nuevos desarrollos agrícolas.

A mediados de los años 70, la política para el sector incorporó los programas de Desarrollo Rural Integrado impulsados por el Banco Mundial, de los cuales formaban parte componentes de crédito, asistencia técnica centrada en la difusión de la “revolución verde” y pequeñas obras de infraestructura. Estas intervenciones incrementaron la oferta alimentaria lo cual incidiría en la reducción de los costos de producción de la manufactura y, en particular, del sector de la construcción, dinamizado por recursos financieros dentro de los cuales entraban a incorporarse los dineros del narcotráfico. Como se señaló, a finales de la década siguiente Colombia contaba con una oferta de alimentos básicos capaz de abastecer su demanda. Estos logros serían luego reversados con la guerra, así como con la aplicación de las políticas de liberalización comercial anunciadas desde mediados de los años 80.



---

A comienzos de los años 1990, la dirección del Estado asumió el ajuste estructural planteado desde mediados de la década anterior, así como de la apertura ante los mercados internacionales a la cual se hizo mención anteriormente. Las medidas tomadas apuntaron a la flexibilización de los mercados, el abaratamiento de los costos del trabajo, la privatización de la salud y la educación; estas disposiciones habrían de tener impactos negativos sobre la demanda interna dadas las condiciones de profunda inequidad social que caracterizan al país, el cual ocupa el 14 lugar en el mundo con la peor distribución del ingreso, una prevalencia de la pobreza rural del 47% y una informalidad del empleo del 50% (Zerda, 2015).

El descenso de la participación de la agricultura del 18.6% del PIB de comienzos de los años 1970 al 14.1% en 2010 representa una tendencia generalizada en los procesos de desarrollo económico, y Colombia no es una excepción. De acuerdo con los datos del Censo Agropecuario de 2014 la participación del área sembrada con cultivos transitorios, correspondientes básicamente a los alimentos básicos producidos por economías campesinas, descendió de 56.3% en 1960 al 47.4% en 1970 y al 16% en 2014. Según cifras del Banco Mundial, en 1990 la producción agropecuaria del país representaba el 16.7% del PIB total, las manufacturas 20.6%, la minería, junto con la producción de electricidad, comercio y transporte, 17.3% y los servicios, 45.4%. En 2012 dichos sectores representaban 6.5%, 13%, 24.5% y 56% del PIB respectivamente. Debido a ello, las exportaciones se recompusieron: las de hidrocarburos, carbón y similares, que en 2000 representaron 43.8% del total vendido, en 2012 representaban el 70.7%. Mientras tanto las manufacturas que en 2000 alcanzaron a representar 32.5% del total, se redujeron al 17% y las alimentarias pasaron de 19 a 9.2%.

Estos comportamientos sectoriales resultaron apuntalados por las nuevas políticas comerciales que habrían de afectar en particular a la agricultura, en el ámbito de la que se denominó la “apertura económica”. Parte sustancial de ellas fueron las medidas propuestas para la transferencia tecnológica, el crédito, los incentivos a la capitalización rural, presentadas como iniciativas para impulsar la competitividad de la producción agrícola y los incrementos en la productividad, de la mano de la reducción de aranceles y el “adelgazamiento” de la institucionalidad del sector, como antecedentes de los acuerdos que encarnarían la implantación del “libre comercio”.

En el transcurso de menos de una década, 1990 a 1998, la reducción arancelaria se tradujo en una disminución drástica de las áreas sembradas con cultivos de ciclo corto (transitorios), la cual se redujo de 2.5 a 1.4 millones de hectáreas. A pesar de la puesta en marcha de algunas medidas arancelarias, dispuestas a aminorar el impacto de la política aperturista, como las franjas de precios (Garay et al., 2010, p. 28), la tendencia central debilitó el sector ya golpeado por los impactos de la guerra.

Un estudio auspiciado por el Ministerio de Agricultura (2005) advirtió los alcances que tendrían estos acuerdos, en particular el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos y las asimetrías subyacentes en el mismo; su significado no podía haber sido desconocido por la dirección del Estado. En palabras de los analistas, para Colombia se trataba de una negociación con una economía más de 100 veces más grande en términos del PIB de 2001, de su población, ingreso per cápita y extensión territorial, con un PIB agropecuario quince veces mayor, en tanto se trataba del mayor productor mundial de bienes alimentarios como “carnes de aves y res, maíz, sorgo, soya, torta y aceite de soya, del segundo productor de carne de cerdo, leche, huevos, miel y algodón” y más grave aún, de la disposición de los Estados Unidos de excluir del acuerdo cualquier medida que afectara las políticas e instrumentos de subsidio a sus productores, así como de compensaciones para los productores colombianos (Garay et al., 2010, p. 30).

Estas políticas, traducidas en innovaciones en los patrones tecnológicos, desarrollos comerciales y diseños institucionales, impulsadas desde las agencias de financiación multilaterales, en particular el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) condujeron al debilitamiento de las agencias de fomento y

---

asistencia técnica. Sus contenidos tecnológicos profundizaron la implantación de la revolución verde, generando profundas dependencias con las empresas transnacionales ligadas al desarrollo y comercialización de “paquetes tecnológicos” sustentados en articulaciones con el desarrollo de los hidrocarburos (Ruiz, 2011, p. 4).

## **Tierra y desarrollo rural en el Acuerdo de Paz**

La reiterada insistencia en la necesidad de la redistribución de la tierra (Machado y Suárez, 1999; Berry, 2017) expresada por los movimientos agrarios, sectores académicos y la insurgencia habría de llegar a las conversaciones de paz de La Habana. Allí, fue parcialmente recogida en el Acuerdo (2016), pero encontraría muy limitada receptividad en el proceso de implementación. Si bien los contenidos de este punto no desbordaban los alcances de la Ley 160 de 1994, fueron objetados por parte de los sectores gremiales y políticos opuestos a la negociación y, como resultado de la consulta de octubre de 2016, debieron incorporarse algunos de sus argumentos dirigidos a desvirtuar su relación con lo aprobado en la negociación.

Durante la fase de implementación se elaboró el Decreto 902 de 2017 con el propósito de reglamentar lo acordado en el punto 1. El decreto establece el Fondo de tierras definido en este punto 1 y diseñado en correspondencia con la Ley 160 de 1994; según la Encuesta Nacional de Hogares (DANE, 2011), 800.000 familias campesinas carecen de tierra y serían entonces atendidas con asignación de tierras del Fondo. De acuerdo con un ejercicio adelantado por las investigadoras Ana María Ibáñez y Rocío Londoño sobre los baldíos de la nación, la disponibilidad de tierras en estas condiciones se encuentra entre 3.945.992 y 5.365.317 hectáreas con las cuales se constituiría el Fondo, el cual proveería entonces entre 4.9 y 6.7 hectáreas a cada una de estas familias. Si bien el Decreto fue declarado exequible por la Corte Constitucional, resta ahora su aplicación por parte de la Agencia Nacional de Tierras, con los recursos asignados en el Plan de Desarrollo 2018-2022.

Dos informes producidos al concluir el primer semestre de 2018 por entidades participantes en el seguimiento de la implementación del Acuerdo de Paz, la Oficina del Secretario General de las Naciones Unidas (ONU) y el Instituto Kroc de la Universidad de Nôtre Dame (EEUU) reportan los avances y problemas de la implementación del Acuerdo y coinciden en señalar tanto las dificultades que lo han acompañado como el lento avance de los mismos. La fuente más pormenorizada es la segunda de ellas, contando con una metodología construida sobre un extenso conjunto de indicadores identificados a partir de la desagregación de cada uno de los componentes, a los cuales ha realizado un minucioso seguimiento que le ha permitido identificar los pasos requeridos para lograr las metas fijadas y valorar los alcances y limitaciones de las normas provistas (Instituto Kroc, s.f.).

El Instituto Kroc en su segundo reporte advierte que “el 21% de las disposiciones se han implementado completamente, un 9% tiene un nivel de avance intermedio y un 31% tiene un avance mínimo”. Destaca la necesidad de ofrecer “garantías de seguridad y protección, en particular para líderes sociales y defensores de derechos humanos, comunidades en territorios priorizados y para excombatientes de las FARC; afianzar el proceso de reincorporación política, social y económica de los excombatientes y dar cumplimiento a los ajustes normativos e institucionales pendientes” al tiempo que estima como indispensable el “apoyo sostenido de la comunidad internacional”.

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

---

En cuanto a la nueva administración, si bien los pronunciamientos previos de algunos de sus dirigentes en términos de “hacer trizas los acuerdos” han cedido su perfil a otros más moderados, en los que se expresan propósitos de asumir las tareas acordadas, la composición de los intereses representados en este gobierno no promete mayores márgenes de flexibilidad. Lo expresan algunas de sus declaraciones, la configuración de un gabinete de neta representación gremial, sus actuaciones frente a las problemáticas sociales y los contenidos del Plan de Desarrollo en términos programáticos y presupuestales, dentro de los cuales el Acuerdo solamente tiene una mención marginal (DNP, 2018).

Estos posicionamientos se expresan en la atención del Estado a lo acordado en el punto agrario y reflejan el carácter del ordenamiento económico y político vigente, consolidado a través de décadas de violencia, exclusión y despojo. No en vano durante las negociaciones de La Habana varios voceros del gobierno declararon repetidas veces que ese modelo no estaba en discusión. Uno de los resultados de este “giro” de la política comercial fue la “relocalización de la agricultura” a través de la cual se ha producido la transformación de territorios previamente capaces de generar el abastecimiento alimentario para sus sociedades en espacios adecuados para el establecimiento de plantaciones de monocultivos, articulados a mercados controlados por empresas transnacionales. El desmantelamiento de las agriculturas orientadas al abastecimiento alimentario ha ocurrido a través de la destrucción de comunidades y ecosistemas, incluyendo sus patrimonios genéticos, para abrir mercados a los bienes producidos en agroindustrias pertenecientes a capitales transnacionales. La aplicación de estas políticas ha conducido a países anteriormente provistos de condiciones de autoabastecimiento a convertirse en importadores netos de alimentos.

Estas tendencias siguen delineamientos similares, si bien cada país presenta particularidades derivadas de su construcción histórica espacial y social. El desarrollo del ciclo económico se tradujo en la preeminencia del sector financiero sobre el conjunto de la economía, con los riesgos que trae su volatilidad, demostrada en la crisis del 2008. Ante estas circunstancias los capitales buscaron otras alternativas de inversión, entre ellas los metales preciosos (oro en primer término) y el acaparamiento de tierras con aptitudes agrícolas. Como hemos visto en el caso de Colombia, el desmantelamiento de su abastecimiento alimentario ocurrió en el marco de las nuevas políticas comerciales que acentuaron los procesos de la desarticulación violenta de territorios y comunidades dotadas de esas capacidades.

## **Observaciones finales**

Las formas excluyentes y violentas sobre las que durante doscientos años se ha construido el régimen de la propiedad agraria sobre el cual se han proyectado los cambios de la política económica internacional generaron diversas formas de resistencia entre la población rural en respuesta a las prácticas sostenidas de violencia, aplicadas por las dirigencias nacionales, regionales y locales. El resultado ha sido una guerra civil extendida por más de cincuenta años, con muy elevados costos económicos, sociales y políticos para la sociedad nacional. Después de varios intentos se ha llegado a un acuerdo entre representantes del Estado y la mayor fuerza insurgente, cuyo primer resultado sería la terminación de la guerra, teniendo como primer punto en la agenda de conversaciones la problemática agraria. Llegado el Bicentenario de la Independencia, en la América que soñaran los libertadores aún parecen lejanos los sueños de una nación más justa que la construida por la administración colonial.



## BIBLIOGRAFIA

- Alfonso R., Oscar A., Alonso E., Carlos E. (2015). La alimentación para las metrópolis colombianas. El impacto de la fragilidad territorial y la vulnerabilidad a la variabilidad del clima en la producción y circulación interna de los agro-alimentos. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. (En edición).
- Barberi G., Fernando (2015), Efectos de TLC Colombia-EEUU sobre el agro. Las cifras. OXFAM-Planeta Paz. Bogotá.
- Bello Walden (2012). Food Wars. Crisis alimentaria y políticas de ajuste estructural, Virus editorial, Bilbao.
- Bermúdez, Andrés (editor (s.f.)). Los debates de La Habana: una mirada desde adentro. Instituto para las Transiciones Integrales.
- Berry, Albert (2017). Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI. Universidad del Rosario. Bogotá.
- Cardoza S., Germán (2015). “Vacíos jurídicos y oportunidades. Zonas de reserva Campesina” (mimeo). Bogotá.
- Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas (2015). Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Mesa de Conversaciones. Bogotá.
- Constituyentes por la Paz (2014). ¿Qué mandatan las Constituyentes sobre el Problema Agrario y desarrollo Rural? Primer Informe Temático. Bogotá.
- Contraloría General de la República (2014). Parafiscalidad en el sector agropecuario. Bogotá.
- DANE (2014). Censo Nacional Agropecuario 2014. Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2011). Encuesta de Hogares 2011. Bogotá.
- DNP (2015). Informe Misión para la transformación del campo. Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2015a). Informe de auditoría a políticas públicas (actuación especial) INCODER-Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y Zonas de Desarrollo Empresarial (ZRE). Instrumentos de la política de desarrollo rural (vigencias 1997 a 2014), CGR; Bogotá.
- DNP (2018). Bases del Plan de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia pacto por la equidad”. Bogotá. Estrada, Jairo (compilador) (2013). Territorios campesinos. La experiencia de las Zonas de Reserva Campesina. INCODER-Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- FAO/INCODER (2014). Agroecología para la agricultura familiar campesina. Bogotá.
- FEDEGAN (s.f.). “Observaciones al Proyecto de Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales”. Bogotá.
- Fernandez, Bernardo M. (2009). “Territorio. Teoría y Política”. En: Lozano, Fabio y Ferro, Juan Guillermo (editores). Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI. Universidad Javeriana. Bogotá.



- 
- Forero Álvarez, Jaime (editor) (2010). El campesino colombiano entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Garay, Luis Jorge et al. (2010). Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia. ILSA. Bogotá.
- Gobierno de Colombia-FARC-EP (2016). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá. Noviembre 24.
- Guarín, Alejandro (2010). Análisis socioeconómico de tiendas de alimentos en áreas urbanas de bajos recursos en Latinoamérica. FAO. Bogotá.
- INCODER (2010). "Plan de choque zonas de reserva campesina". Bogotá.
- IGAC/Universidad de Los Andes (2011). Atlas de Distribución de la Propiedad Rural en Colombia. Bogotá.
- Instituto Kroc (s.f.). Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Universidad de Notre Dame.
- Machado, Absalón y Suárez, Ruth (coordinadores) (1999). El mercado de tierras en Colombia. ¿Una alternativa viable? CEGA/IICA/TM Editores, Bogotá.
- Méndez, B., Yenly A. (2014). Derecho de los campesinos al territorio, justicia y zonas de reserva campesina. La experiencia del Valle del río Cimitarra. Ediciones Ántropos. Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005). La agricultura colombiana frente al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá.
- Misión de Estudios del Sector Agropecuario (s.f.). El Desarrollo Agropecuario en Colombia. DNP/Ministerio de Agricultura. Bogotá.
- Moncayo, Víctor M. (2013). "Zonas de Reserva Campesinas: análisis normativo y propuestas de innovación" En: Estrada, J., Mondragón, Héctor, Montoya, Gloria. Los mercados campesinos: comercialización alternativa de alimentos en Bogotá. ILSA, Bogotá Observatorio Colombiano para el Desarrollo Integral. ODECOFI/CINEP. Bogotá.
- PNUD (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Bogotá.
- Rodríguez, R. Huffington et al. (2013). "Límites y posibilidades actuales para la financiación de las Zonas de Reserva Campesina" en Estrada, J, Mondragón, Héctor, Montoya, Gloria. Los mercados campesinos: comercialización alternativa de alimentos en Bogotá. ILSA, Bogotá Observatorio Colombiano para el Desarrollo Integral. DECOFI/CINEP. Bogotá.
- Richani, Nazih (2013). Systems of violence. The political economy of war and peace in Colombia, State University of New York, New York.
- Rubio, Blanca (2014). El dominio del hambre. Crisis de hegemonía y alimentos. Universidad Autónoma de Chapingo/ Universidad Autónoma de Zacatecas. México.
- \_\_\_\_\_ (2018). América Latina en la mirada. Las transformaciones rurales en la transición capitalista, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Ruiz Acosta, Miguel Á. (2011). "La crisis agroalimentaria global y el nuevo ciclo de revueltas en la periferia mundial". Tesis Doctorado Estudios Latinoamericanos UNAM. México.
- The World Bank (2004). Colombia Land Policy in Transition, Report N° 27942-CO. Washington.
- Wallerstein, Immanuel (2005). Después del liberalismo. Siglo XXI editores. México.
- Zerda S., Álvaro (2015). "La economía de Colombia, entre la apertura y el extractivismo". Documentos Escuela de Economía N°68. CID-Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

---

# ***Relaciones civiles-militares. Política e intervención militar. Anotaciones sobre el caso colombiano***

ARMANDO BORRERO MANSILLA

Sociólogo. Experto en Defensa y Seguridad Nacional

---

## **Introducción. Aspectos generales**

De todos los asuntos que abarca el campo vasto de las relaciones entre civiles y militares, los dos más álgidos, a lo largo de la historia moderna, han sido los de las interacciones de los cuerpos armados y la sociedad a la cual pertenecen, y los problemas que plantea el control de esos cuerpos armados para los poderes políticos civiles. Se insiste en limitar el ámbito de las reflexiones al periodo de la modernidad, sin que esto implique que no fuera ya un problema serio desde la antigüedad.

La pregunta de Juvenal, hace casi dos mil años, hecha en un contexto diferente de las relaciones entre civiles y militares, pero pertinente cuando se aplica a un ámbito político, la de ¿quién custodia a estos custodios?, sigue viva. El poder de las armas, concedido a un grupo escogido de la sociedad, es un poder que puede sustituir al que entrega esas armas. La limitación a la modernidad se hace porque es en esta era de la historia humana cuando se despliega la idea de la civilidad asociada a los conceptos de ciudadanía y de institucionalidad ampliada a funciones sociales no militares, ni religiosas.

De manera más precisa, es desde las revoluciones liberales, que diversifican y delimitan más claramente las instituciones del Estado, cuando cobra mayor importancia el problema de las relaciones entre la civilidad y lo militar. Antes, en los órdenes aristocráticos, se confundía la casta gobernante con la función de las armas. El Estado de derecho y la división más compleja del trabajo social es el que alberga las condiciones para que se distribuyan las funciones de la defensa y de la seguridad, y para que la gestión de las mismas sea un campo bien diferenciado dentro de la política y las tareas de gobierno.

El sustento de las formas modernas de control civil de las fuerzas armadas se basa en la idea de la naturaleza política de la guerra y de las instituciones que se preparan para librarla. Dicho de otra manera, el pensamiento de Clausewitz rige los medios y los métodos de control, tanto del derecho de hacer la guerra, puesto en cabeza de la autoridad política, como de la dirección y administración de los aparatos de defensa y seguridad. Lo anterior vale sobre todo para la defensa en el plano de las relaciones internacionales, pero no excluye el ámbito interior, en el cual es necesario encontrar un nicho constitucional y legal claro, para enmarcar las relaciones entre el gobernante y una institución que contribuye a la conservación y permanencia del Estado. Asimismo, en el campo de las relaciones interiores, se debe precisar el ámbito del papel que cumple la fuerza militar frente a la población que debe proteger.

En el cumplimiento de ese delicado equilibrio que se plantea a la institución detentadora de las armas, ésta debe atender a un conjunto de dinámicas políticas que pueden no ser fáciles de armonizar en el ejercicio del gobierno.

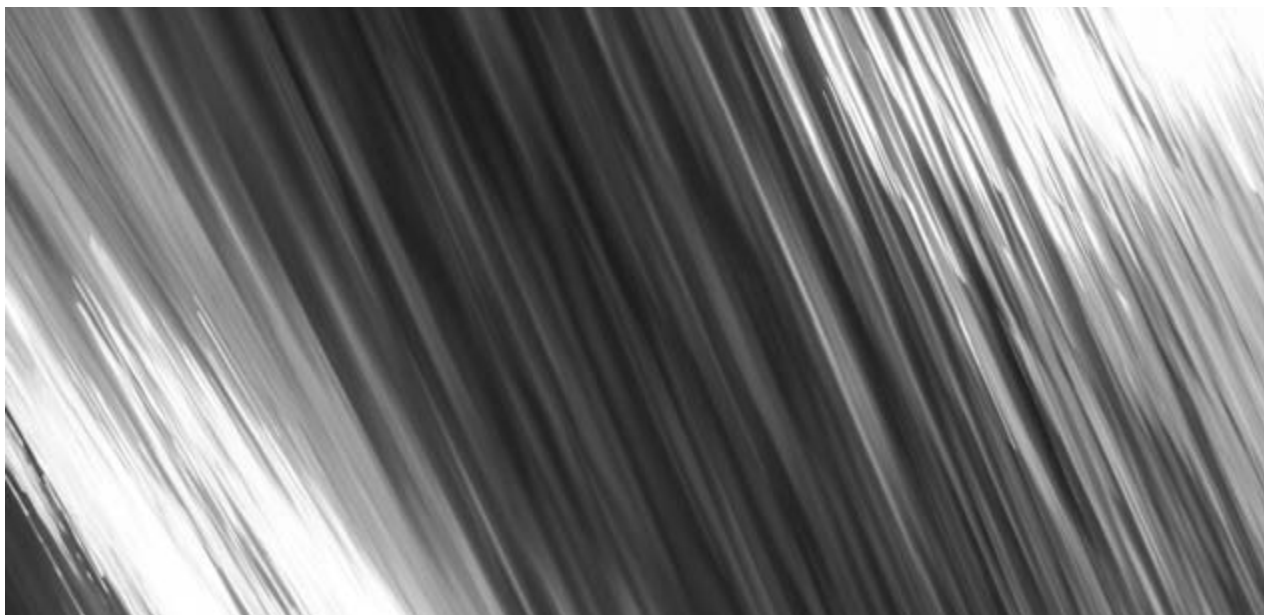


Por una parte, el Estado, dirigido por un gobierno concreto, le fija funciones y tareas que juzga esenciales; por otro, la sociedad en sus diferentes segmentos, expresa sus necesidades, sus aspiraciones y, también, sus temores frente al establecimiento militar. Finalmente, la propia institución tiene sus metas y sus anhelos como institución y como escenario para el ejercicio de una profesión (profesionalidad característica de la modernidad). Las tres corrientes pueden no ser armónicas y la búsqueda de equilibrios, más o menos estables o inestables, puede originar tensiones y luchas por el poder.

En esa confluencia de objetivos y aspiraciones, surge un campo vasto de competencia. Es un juego de intereses políticos, de intereses económicos y de intereses profesionales. La institución militar es una de las más complejas en materia organizacional y de relaciones con el entorno. De la sociedad extrae sus cuadros y sus tropas. De la política sus estatutos y la definición de sus papeles. En el campo de lo económico necesita ser equipada y abastecida. El mundo de la ciencia y de la tecnología es imprescindible para sus tareas. La educación militar es continuada y exige un esfuerzo muy grande y muy enérgico para entrenar, instruir y formar a todos sus integrantes en unas habilidades específicas que no proporciona el sistema educativo normal. Exige instalaciones que no son convencionales y desarrollos productivos específicos. Finalmente, cumplen dentro del Estado tareas de consejo, asesoría y decisión, que son imprescindibles en la estrategia del Estado para afrontar la competencia internacional y para regular muchas funciones de la propia sociedad.

Las interacciones son, como se ve, intensas. Las necesidades de apartamiento social que tienen las instituciones militares pueden tender un velo engañoso que encubre esas interacciones y llevar a verlas como ajenas y aparte de la sociedad. No hay tal. Bien mirado el asunto, el apartamiento compete sólo a las relaciones sociales de sus miembros, las que se dan de preferencia dentro de la misma institución con una intensidad desusada en otros ámbitos sociales, por el carácter de institución que tiende a absoluta, o a institución “voraz” como conceptualizó de manera ingeniosa Erving Goffman (2001) a las instituciones que copan la mayor parte de las relaciones sociales de sus miembros.

Un problema particularmente importante es el de la relación de la función militar con la política. La influencia de las fuerzas armadas en la política exterior es en mayor o menor grado, innegable en la mayor parte de los Estados contemporáneos. En este sentido se torna previsible, y el papel puede ser establecido y normado. Cosa



distinta sucede con la política interna, y en el mundo abundan las culturas políticas diferenciadas. En esa gama amplia de posibilidades, se va desde un papel central y hegemónico en la dirección del Estado hasta situaciones de apartamiento total de las tareas de gobernación del Estado. En América Latina ha sido particularmente fuerte la tradición de intervención militar y de gobierno directo de los mismos.

### **La gestión de la defensa en América Latina**

El problema central de la gestión de la defensa en América Latina es el de encontrar un lugar claro para las fuerzas armadas en la institucionalidad estatal y un papel, igualmente claro, en la defensa del orden constitucional. La delimitación del campo de la función interna es el problema principal. América latina ha tenido muy pocas guerras internacionales y, por contraste, muchas intervenciones en el orden interno. Se supone que en una democracia la defensa del orden constitucional es un problema de interior y justicia, vale decir, de justicia y policía. Si la fuerza militar es llamada a intervenir, se presentan dos alternativas: o lo hace para asistir a la policía y a la justicia, y por lo tanto sus actuaciones están sujetas al derecho policial, o lo hace para combatir una rebelión organizada de manera militar y con medios igualmente militares, caso en el cual su actuación estará regida, parcialmente al menos, por el derecho de la guerra.

En el pasado, la inestabilidad política empujó los militares al control del poder político. En la actualidad son los fenómenos de violencia social los que más se esgrimen para pedirles a los militares que asuman tareas de tutela del orden público y de represión de la delincuencia común, sobre todo cuando ésta es una delincuencia organizada poderosa (la del narcotráfico, por ejemplo) o cuando aparecen fenómenos contraculturales de alguna entidad que desafían la seguridad ciudadana (las “maras” centroamericanas son el caso más visible). Colombia, México y el triángulo norte de Centroamérica (El Salvador, Honduras y Guatemala) comparten fenómenos como los mencionados y hay situaciones incipientes en Paraguay.

Pero el problema de la intervención militar en el control del orden público interno no es un problema que nazca con las guerras civiles revolucionarias, sean estas convencionales o de guerrillas, o con las formas nuevas de violencia social imperantes. Por siglos, tanto monarquías como repúblicas han enfrentado el dilema de usar o no usar la fuerza militar para definir un predominio político. Recurrir a la obra de un clásico norteamericano de la materia, el profesor Louis Smith (1965) ayuda a concretar el problema. En el primer capítulo de su obra



---

central, La Democracia y el Poder Militar, cita a Harold Lasswell para recordar como éste último hace simple la formulación de lo complejo: “Un área política es cívica cuando la probabilidad de violencia es baja, y militar cuando esa probabilidad es alta” (Lasswell, 1948).

En una época de transición, como la que se vive en América Latina en materia de intervención militar, las posibilidades de tener grados altos de violencia ya no se centran tanto en conflictos de tipo revolucionario o en conflictos interestatales. Las amenazas a la seguridad son más variadas y dinámicas en todo el mundo: inseguridad ciudadana, tráfico de estupefacientes, tráfico ilegal de armas y explosivos, migraciones ilegales masivas, terrorismo, amenazas cibernéticas, piratería marítima, degradación ambiental y cambio climático. A su lado sobreviven en grado de probabilidad diversa otras que vienen del pasado como los conflictos entre Estados, la proliferación nuclear y los conflictos internos de carácter revolucionario, étnico o religioso. El cuadro se hace confuso y las apelaciones que se hacen a las fuerzas armadas también.

En primer lugar, las demandas a las fuerzas armadas son de una naturaleza que implica la asunción de papeles que antes no fueron bien vistos como propios de la función de las mismas y que sólo asumieron temporalmente cuando los disturbios internos sobrepasaron los medios de control ordinarios de los Estados. En esas circunstancias, la intervención era vista como una situación excepcional y no como una misión permanente. Sin embargo, en América Latina, la implicación política de los militares hizo que la separación típica de funciones entre organismos de interior y justicia y organismos de defensa nacional se traslapara con frecuencia. A pesar de esto, la cultura institucional de las fuerzas armadas mantuvo, aún en casos tan prolongados como el colombiano, la vigencia de los valores que enfatizan la separación de funciones y misiones.

Hoy, la dinámica de las amenazas emergentes plantea un desafío distinto. Las amenazas son mutantes y no presentan límites temporales definidos. Piénsese, por ejemplo, en la delincuencia organizada de alcance internacional. La experiencia más intensa es el combate al tráfico de drogas. El mundo lleva décadas lidiando con el asunto y no se avizora una solución en el horizonte. La variedad de situaciones es tal que en lo tocante con los países productores de las drogas no se dan situaciones comparables. Los grados de violencia observados en Colombia y México no se presentan en Bolivia. En el Perú ha estimulado violencias más limitadas y menos intensas que en los dos primeros casos mencionados. Si se miran otros tráficos ilegales, se observa la misma disimilitud en los efectos.

Una característica de los factores de disturbio en la actualidad es su transformación en medio de la represión. En Colombia y en México, para volver al ejemplo ya puesto, el negocio del tráfico ilegal ha mutado y lo hace también el tipo de violencia que estimula. El proceso simula una carrera entre competidores que se adaptan sucesivamente los unos a los otros, en una sucesión que no parece terminar. El fenómeno de las “maras” centroamericanas se mueve de una primera expansión de las pandillas juveniles de viejo tipo a redes de distribución de estupefacientes, luego a aparatos de control de la cadena del microtráfico y, ahora, como en el caso de la “mara salvatrucha”, a formas de mafia organizada, moderna e internacional.

En los casos mencionados y en otros de distinto origen, el desafío es un peligro grande para la estabilidad de los Estados. Pasan de ser amenazas a la sociedad, a ser amenazas al Estado, y eso justifica la posibilidad de recurrir a la fuerza militar. En el llamado “primer mundo” es el terrorismo la amenaza que obliga a la intervención de los militares en tareas antes vistas como propiamente policiales. Del despliegue en el siglo pasado del ejército británico en Irlanda del Norte se ha ido a la imagen televisiva que recorre el mundo: las tropas en las calles de París y de Bruselas para tratar de frenar a un enemigo muchas veces inasible.

Y más cosas hay. Desde la creación de las Naciones Unidas ha venido conformándose un derecho de intervención que deja atrás la doctrina de la no intervención en los asuntos internos de otros Estados. Con timidez al principio,

---

y con una dinámica creciente hoy, se imponen formas de intervención de tipo intervención bélica humanitaria, de intervención para la estabilización de Estados fallidos o de intervención contra gobiernos vistos como aliados y propiciadores de amenazas. Una misión antes exótica es ahora aceptada y enaltecida: la misión de paz, que es en el presente, común y corriente como misión de los militares. Esta misión es de las que menos resistencia provoca en las instituciones armadas, toda vez que se desarrolla en contextos militares, implica capacitación, interoperabilidad, y en general, contacto con colegas de muchas procedencias, lo que implica intercambio de experiencias con el saldo posible de adquisición de habilidades y capacidades nuevas.

La organización militar, con las capacidades de planeación operativa y logística, y el equipo que manejan, hace aptas a las fuerzas armadas para intervenir con eficacia en la atención de desastres. Este es otro campo misional considerado normal, al punto que ejércitos como el mejicano y el colombiano tienen unidades formadas específicamente para la tarea.

Puede agregarse que en muchos países los militares constituyen la presencia del Estado más importante en regiones apartadas y que las capacidades mencionadas para explicar su intervención en atención de desastres también operan para hacerlos aptos en las labores de construcción de infraestructuras, de promoción del desarrollo y de protección social. En este punto existe la posibilidad de desnaturalizar las funciones centrales de las fuerzas armadas y por eso generan mayor debate.

Finalmente, la preparación de los militares para hacer frente a las hoy llamadas guerras híbridas, las pone en el trance de educarse y entrenarse para un tipo de guerra que semeja un mortero donde se muele y se mezcla todo tipo de forma conocida para hacer la guerra con la adición de formas de violencia que no son típicamente militares, que cuando se usan aisladas son extorsivas (no buscan derrotar al contendor sino obtener concesiones a cambio de suspender el daño) y que son las típicas del terrorismo, pero en el esquema de la “guerra sin límites” se asocian todas las otras formas conocidas, regulares o irregulares. El terrorismo como táctica auxiliar de las guerrillas se ha conocido en las últimas décadas, pero ahora se le abre un espacio mayor con la posibilidad de medios más destructivos y con la eliminación de cualquier barrera moral.

Lo más ominoso de las guerras híbridas estriba en el planteamiento de que los Estados deben usar cualquier medio a su alcance para dañar al enemigo cuando no tenga medios suficientes para contenerlo. Es decir, el Estado, el guardián de la regularidad, convertido en irregular y en terrorista en nombre de una interpretación extrema de la “razón de Estado”.

En el pasado fue posible diferenciar las violencias por el propósito que las guiaba. Igualmente se diferenciaban los medios que el Estado usaba para oponerse a las amenazas. La seguridad pública en manos de las autoridades de policía, las guardias o policías fronterizas en el control de los movimientos de población y así sucesivamente las guardias rurales, los guardacostas y los aduaneros, cada uno en lo suyo. Hoy “lo suyo” es confuso. Una de las consecuencias más notorias es la aparición de una frontera borrosa entre misión militar y misión policial. Enfrentar un atentado terrorista puede exigir medios militares a cargo de policías militarizadas, o de las propias fuerzas militares, o de grupos mixtos. Y así en muchos de los campos relacionados con el orden público y el control de actividades económicas ilegales.

Tampoco es el Estado el actor único que fue en un pasado reciente. El Estado nacional está vivo y sigue siendo el marco más sólido para la vida de los individuos, valga decir para la vida regulada, para el ejercicio de derechos y el disfrute de libertades públicas, pero está en crisis como forma dominante de asociación política. Le compiten los ámbitos internacionales “por arriba”, y “por abajo” los regionales. Son comunes y corrientes ya las cesiones de soberanía a una institucionalidad supranacional y, en el otro sentido, las delegaciones a lo regional y local.

---

Las amenazas pasan por transformaciones similares. Aparecen subversores sin fundamento nacional que designan como enemigo a civilizaciones enteras, en nombre de otra civilización, o una religión, o una etnia. Las fuerzas armadas de los Estados deben enfrentar en común con otras, las amenazas compartidas. Es de lógica suponer un esfuerzo grande de adaptación y compatibilidad de políticas, objetivos, equipos y operaciones.

Las consideraciones anteriores son el marco de la transición que deben enfrentar las fuerzas armadas en el mundo. La transición puede verse como amenaza o como oportunidad. Amenaza posible para la identidad tradicional. Oportunidad para construir una nueva. Oportunidad para la permanencia. Oportunidad para un encuentro más fluido y amigable con las comunidades. Amenaza para el equipamiento propiamente militar. Lo cierto es que en el mundo entero se operan cambios, con mayor o menor intensidad según los intereses de los Estados y de las alianzas, y según que existan amenazas o no que pongan en peligro la seguridad de sociedades y regiones. Cada sociedad deberá encontrar su camino según sus necesidades, con la conciencia, eso sí, de que los cambios se acumulan con una velocidad no conocida en épocas anteriores.

Las relaciones civiles-militares se transforman según la dinámica y las formas de la transición. Si, por ejemplo, la transición colombiana lleva a una situación de tranquilidad en la cual las fuerzas armadas puedan asumir el papel de unas fuerzas dedicadas a su misión tradicional, en sus guarniciones, en sus trabajos de educación y entrenamiento, preparadas para la defensa nacional si se presenta una amenaza cierta, se abre la puerta para una mejor integración de los dos mundos. Las relaciones civiles-militares tendrán seguramente una tendencia a la reducción de las fricciones, tanto con el resto de la institucionalidad estatal como con la sociedad en general. El contacto con las comunidades estará exento de tensiones si no hay misiones de control interno y el énfasis de sus funciones se trasladará al papel de soporte del Estado en su política exterior y al de prevención de disturbios internos, no necesariamente por acciones de intervención sino por la latencia de una fuerza presente pero no actuante. El contacto con la sociedad podrá ser más fluido, sin roces ni enfrentamientos, como una institución más en el panorama social.

Si el modelo elegido, o simplemente el posible, es el de unas fuerzas activas y protagonistas en procesos de desarrollo social, la relación predecible será de buena calidad con la sociedad, pero con el resto de la institucionalidad estatal puede aparecer la competencia por recursos y poder. No es una fatalidad, pero las instancias de decisión tendrán que estar atentas al manejo de las fricciones y a la tarea de delimitar campos de acción y de jurisdicción.

Finalmente, lo más probable en Colombia es el escenario de unas fuerzas armadas actuantes para apoyar al Estado en el control de factores de violencia derivados de grandes negocios ilegales y de factores supérstites de terrorismo. Las economías ilegales no se regulan por el mercado sino por la fuerza y por eso tienden siempre a producir violencia. Los grandes negocios ilegales organizan aparatos armados de defensa de sus actividades contra la competencia y contra el Estado. El narcotráfico y la minería ilegal, sobre todo, obligarán al Estado colombiano a utilizar las fuerzas militares en apoyo de la policía y de la justicia. La existencia de las llamadas BACRIM releva de más consideraciones el asunto: tienen organizaciones de fuerza para control de áreas y poblaciones y eso los califica como competidores del Estado en un plano político. El terrorismo, por su parte, es un factor presente en el mundo de hoy y condiciona también medidas de prevención que implican a las fuerzas armadas en su conjunto.

## **El encuentro Fuerzas Armadas - sociedad**

El problema más general de las relaciones civiles-militares es el del “encuentro” de las Fuerzas Armadas con su propia sociedad. Ese encuentro tendrá como marco, en primer lugar, la circunstancia histórica vivida por la sociedad y el papel que desempeñen las organizaciones militares en la misma. No es lo mismo una sociedad

---

en la cual el rol militar es, claramente, la defensa de la nación frente a amenazas externas, que una sociedad en la cual deba emplearse la fuerza militar contra insurgencias internas. No es lo mismo el rol asignado a una fuerza militar en una sociedad cuyo Estado tiene intereses importantes en el mundo y relaciones de poder complejas en la competencia de las grandes potencias, que una con un Estado cuyo papel no es relevante en la comunidad internacional. También las tradiciones históricas y culturales, el proceso de formación del Estado y el papel desempeñado por las fuerzas en ese proceso de construcción nacional, el grado de institucionalización alcanzado y los rasgos distintivos del sistema político tienen presencia en la determinación del tipo de relaciones establecidas o por establecer.

El caso colombiano está signado por un período muy largo, cerca de 70 años, de intervención militar en el control del orden público interno. Primero fue la intervención en el conflicto liberal-conservador de los años 40 y 50, luego su participación en un gobierno militar, parcialmente militar sería una mejor caracterización, por un breve lapso que no completó los 4 años, y después, la inmersión en un conflicto interno en el cual tuvieron que asumir el papel protagónico como factor principal de contrainsurgencia.

El caso más generalizado en América Latina, en situaciones semejantes durante el periodo de la guerra fría, es el de unas fuerzas armadas que ganan un grado considerable de autonomía o asumen directamente el poder político. En el caso colombiano, obtuvieron una autonomía parcial en el control del orden público, pero no un poder que fuera más allá de su ámbito en materia de seguridad. La autonomía, planteada en esos términos, tuvo efectos perversos para las propias fuerzas armadas: profundizó distancias con sectores civiles y, en cierta forma, no recibieron la suficiente cooperación y respaldo del resto de las instituciones del Estado. Esto pudo ser posible por una característica colombiana muy notable que es la fragmentación relativa del poder en la cúspide social.

En los años sesenta las fuerzas armadas tuvieron que decidir sus misiones y su estrategia para enfrentar a las guerrillas nacientes. Al tiempo que aparecen éstas, se elabora un plan que da la primera pista sobre la manera como se actuaría frente a la amenaza. Son las propias fuerzas las que perciben una misión diferente de las típicamente militares. Entienden que hay un componente social y cultural en el conflicto. Se apoyan en el estudio de una experiencia filipina, la inspirada por el presidente Magsaysay, quien puso en el primer lugar de su estrategia el intento de quitarles a las guerrillas el apoyo popular. Es el Plan Lazo, emitido por el Ministerio de Guerra en el año 1964, el mismo año de la “Operación Soberanía” (el asalto a Marquetalia) dentro de una concepción estratégica que incluía la llamada “Acción Cívico-Militar” como elemento fundamental.

La perspectiva enunciada por el plan no se sostuvo como se esperaba tras la salida del ministro que la prohió, pero sí marcó una orientación que conduce a una forma particular de “encuentro” entre militares y población campesina. Una misión importante de las fuerzas desplegadas en el campo era, según el plan, la de controlar áreas determinadas junto con la población de las mismas, y consolidar apoyos sociales para las fuerzas (el Ejército Nacional, principalmente). Las unidades ligeras y móviles que se propusieron fueron compañías denominadas “Flechas” y “Arpones”. Las primeras se preparaban para el combate irregular y las segundas, para controlar territorio y población (debían censar, conocer, organizar e influir las comunidades).

Con mayor o menor consistencia, el plan no siempre llevado a cabo con decisión se mantuvo como una idea inspiradora. De todas maneras, en un conflicto irregular la población es un hecho y una presencia decisiva que no se puede desestimar. La actuación militar implicó un desajuste, por llamarlo de alguna manera, en el lugar institucional ocupado por lo militar. No es que estuviera bien definido ese lugar (no bien dibujado desde la reforma militar del año 1907) pero ahora, las directrices del Frente Nacional, como se llamó al pacto bipartidista excluyente de 1957, dejaron a las fuerzas armadas en una especie de limbo, o en una situación de soledad dentro del orden institucional estatal. No fueron árbitros de la política como en otros casos latinoamericanos, sino excluidos de la política. El divorcio entre autoridad civil y militares se profundizó, con la complacencia de las





primeras que se sentían libres de una molestia y, paradójicamente, también de los militares que se sentían autónomos. Una autonomía que se tradujo en abandono, puede decirse ahora con la distancia de los años, como se hizo evidente durante el proceso de paz de los años 1982-1985, cuando las respectivas órbitas parecían no tener relación alguna.

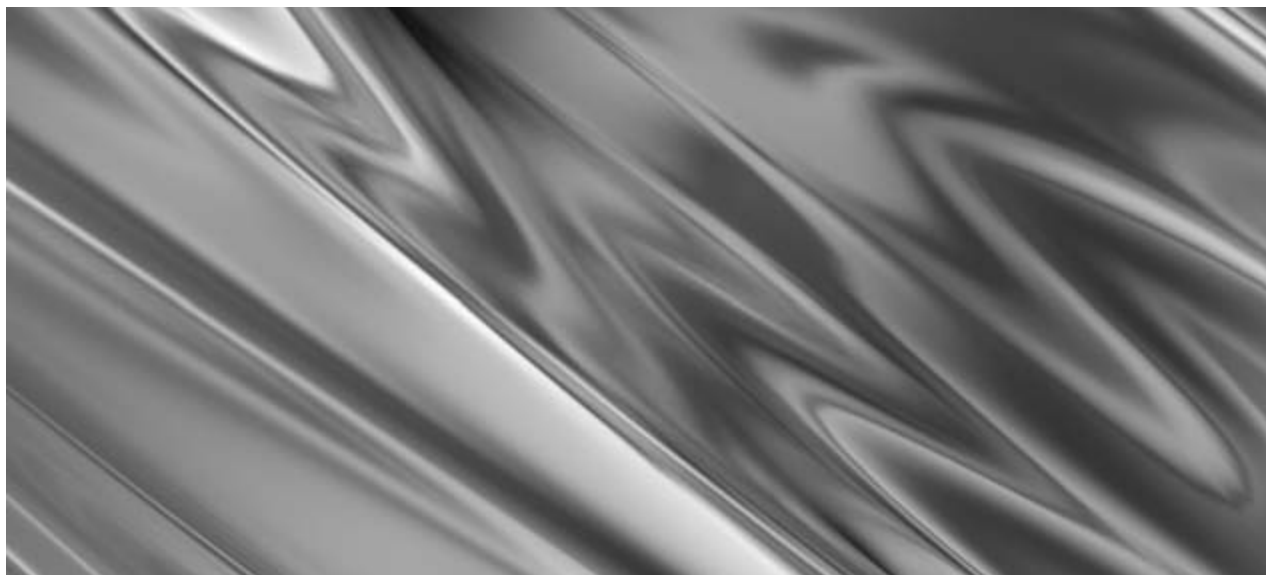
### **Los militares, la política y la sociedad. Una revisión teórica necesaria**

El primer asunto que se plantea para resolver las incógnitas sobre el papel de las Fuerzas Militares de Colombia, en el contexto de una situación social y política diferente de la vivida por décadas de compromiso en el conflicto interno, es el encuentro de un nicho institucional, claramente definido, para las mismas. Hasta hoy, esa búsqueda es una tarea inacabada del Estado colombiano. No se trata de lo normativo, puesto que está establecido constitucionalmente y existe suficiente normatividad legal y jurisprudencial acerca de casi todos los aspectos que tocan con la fuerza pública. Se trata de la práctica social real, en cuanto relaciones con las otras instituciones del Estado, con la institucionalidad de la sociedad civil y con la sociedad en general.

El comienzo de una discusión sobre el diseño de ese “nicho” es una redefinición de la concepción misma del Estado. Durante casi un siglo ha reinado, casi intocada por la crítica, la definición weberiana del Estado. Esa definición arrastra un pecado original. Normalmente, una institución, o un orden institucional complejo como el Estado nacional moderno, se define por sus objetivos. Lo problemático de encontrar alguna homogeneidad de fines y alcances en los objetivos del Estado, los que muchas veces resultan, no sólo diversos sino, a veces, encontrados entre sí, llevó a Weber a una definición por “los medios” del Estado para alcanzar sus objetivos, antes que por éstos mismos. Los medios se reconocen en el carácter coactivo que tienen.

Para Weber, los Estados son “asociaciones propositivas con intenciones diversas pero medios similares” (Migdal, 2011, p. 31). El autor de la frase anterior citada, después de décadas de observación del funcionamiento del Estado y de las características de su ejercicio de la dominación, ha propuesto una revisión muy interesante y aguda de la definición weberiana.

Fernando Escalante (2011), prologuista de la edición en español de la obra pertinente de Migdal, escribe una reseña muy útil de los contenidos centrales del libro. Destaca el prologuista que la observación de los llamados



“Estados débiles” muestra cómo los remedios intentados para resolver esa debilidad supuesta han terminado por ser inútiles, si no contraproducentes. El problema no parece estar en la falta de recursos, materiales o humanos. Como la explicación no satisface, ha derivado al campo de la moral: la debilidad es causada por un conjunto de fallas que se resumen como “corrupción”, reza, en resumen, una de las interpretaciones más utilizadas.

Un enfoque de esta naturaleza considera que, en una situación ideal, el Estado tiene la capacidad de regular e integrar la sociedad, y la sociedad civil tiene la de vigilar y controlar, y simultáneamente, apoyar al Estado. Cuando el Estado predomina y la sociedad civil es débil, prima el burocratismo como forma de dominación. Al contrario, cuando la sociedad civil es fuerte y el Estado no busca el predominio total, la situación es de liberalismo. Finalmente, cuando Estado y sociedad son débiles, y no hay control mutuo, sólo pueden producir corrupción.

Según el enfoque descrito, el factor corrupción sería el dominante en la situación de debilidad del Estado y si la sociedad está débilmente organizada, no podría vigilar y rescatar al Estado. Migdal se aparta de este diagnóstico. Escribe Escalante en el prólogo mencionado: “La relativa debilidad del Estado se convierte en un asunto moral, de corrupción, sólo si se supone que la vigencia práctica del Estado, como forma política, es una posibilidad que está siempre disponible, es decir, sólo si se supone que lo normal es el ejercicio soberano, inmediato e incontestado de la autoridad, y el cumplimiento exacto de la ley. Y no: no hay nada natural en ello”.

El planteamiento de Migdal es aparentemente sencillo, de sentido común, pero más allá de la apariencia inicial, implica una apertura muy grande a la formulación de problemas nuevos de investigación. La idea es considerar al Estado, no como una entidad aparte con su propia lógica, sino como parte de la sociedad. El planteamiento es distinto de la idea parsoniana del Estado y la sociedad inmersos en un sistema social que conserva la diferenciación entre uno y otro campo, y el Estado tiene su propia racionalidad.

En la definición de Migdal el Estado forma parte de un proceso mayor que lo incluye, y no es una entidad autónoma, ni homogénea en su modo de actuar, lo que lleva a verlo despojado de una idea de racionalidad propia. El punto que más interesa para el análisis del problema de las Fuerzas Militares en Colombia es la idea de que en toda sociedad hay grupos diferentes que compiten entre sí para imponer el orden, pero cada uno con su propia versión del orden, y no necesariamente a través del Estado. Éste es uno entre muchos actores capaces de generar normas. Los grupos pueden estar más o menos institucionalizados, pueden ser formales o informales, y el alcance social más o menos amplio. Familias, clientelas, redes, corporaciones, comunidades y

---

el Estado (que, en esta visión no weberiana, no es necesariamente superior a todos los actores) “aunque aspire a serlo”, no se puede dar por sentado que las normas del Estado siempre se impongan por encima de las otras, aunque en algunos campos pueda cumplirse la ley con regularidad perfecta. “Cuando sucede, cuando el Estado logra someter a los demás poderes, es consecuencia de una lucha larga, y cuyo resultado nunca es definitivo” (Escalante, 2011, p. 11).

Si bien el Estado es el único autorizado para sancionar (y toda la filosofía política de Occidente ha girado en torno al concepto de soberanía) siempre existen otros actores que tienen recursos y capacidad para castigar e imponer normas. La existencia de la legalidad es siempre discutible, problemática e introduce a conflictos con frecuencia: “Si se piensa un poco, vienen de inmediato a la memoria sindicatos, caciques, líderes empresariales, intermediarios de todo tipo, y todos tenemos presentes los casos en que antemano se sabe que no puede aplicarse la ley, o no del todo, o no sin ciertas concesiones. A veces parece muy razonable, a veces es escandaloso, pero siempre queda la idea de que lo lógico y normal es que se imponga el orden estatal directamente. Y no es así” (Escalante, 2011, p. 12).

En la práctica, el Estado compite por imponer su autoridad con otros actores y entra en conflicto con los dictados de otros poderes. Bajo una mirada puramente weberiana, esa competencia se ve como una anomalía. En el enfoque aquí propuesto, lejos de ser un proceso anómalo, resulta ser la normalidad, algo por lo que el investigador debe preguntarse en cada examen de las actuaciones del Estado. El carácter conflictivo de la legalidad siempre está presente, en mayor o menor proporción según la fortaleza o debilidad relativas de un Estado en particular. Dicho de otra manera, el estudio del Estado y de sus reglas, debe ser siempre un estudio empírico. La propuesta de Migdal implica estudiar el asunto de abajo para arriba, siempre a partir de los hechos.

Para mirar la interacción de las Fuerzas Militares colombianas con la sociedad, el enfoque habitual resulta rígido. La idea de un ente coherente, racional, autónomo, desligado de los conflictos sociales, expresada también en una imagen de un cuerpo de funcionarios, soldados, policías, jueces y todo tipo de autoridades que cumplen sus funciones de acuerdo a las leyes y reglamentaciones con una lógica impersonal y mecánica, como lo pide la teoría, llevaría a ver una vasta y compleja acumulación de actuaciones complejas, como un conjunto de anomalías o fallas personales, y no como resultado de fenómenos objetivos que condicionan las interacciones lo que al tiempo llevaría, por otra parte, a soluciones puramente basadas en lo moral y no en una crítica efectiva del diseño estatal existente y de sus características específicas de funcionamiento.

La rigidez del enfoque se matiza si se ve al Estado como lo que es en la práctica: un conjunto de funcionarios, que tienen sus propios intereses, no siempre homogéneos, en una organización jerárquica que se relaciona de maneras diversas con una sociedad heterogénea y compleja en alto grado. La interacción será también diversa y sus resultados heterogéneos. La interacción varía según el nivel jerárquico de los funcionarios, según sus orígenes y su inserción social, y según el tipo de asunto que se maneje en una relación concreta.

Además, en una sociedad como la colombiana, que ha desarrollado procesos de modernización intensos, pero conserva rezagos de sociedad tradicional y presenta todavía, y de manera fuerte, clasismo en las relaciones sociales, estructuras políticas clientelares y partidos políticos de estructura arcaica, es más difícil todavía encontrar siempre el funcionario que actúa de manera impersonal y neutral como lo exige el modelo teórico de la burocracia moderna. En un caso como el colombiano, el Estado no luce igual por regiones, por localidades o por clases sociales.

## **Las interacciones Estado-Sociedad**

Las relaciones Estado-sociedad, desde un enfoque como el descrito en el numeral anterior, se descubren como mucho más variadas, diversas y contradictorias de lo que se supone desde la visión de un Estado autónomo con

---

recursos muy superiores a los del resto de la sociedad, que podría usar para hacer extensiva su voluntad a toda la sociedad. La observación de dinámicas de regulación estatal de distintos procesos muestra que los resultados pueden ser diferentes de los objetivos propuestos inicialmente, y en muchos casos, pueden ser considerados como consecuencias perversas y contrarias a la meta propuesta.

Unos campos especialmente fértiles para la observación de procesos regulatorios y de sus consecuencias son los de las políticas urbanas y las políticas económicas, en los cuales, la búsqueda de mejoras en las primeras y de estímulos en la segundas, puede acabar por producir deterioro urbano o cambios de uso no esperados, o desestímulos que anulan o superan los objetivos de inicio, porque desatan procesos sociales en cabeza de actores no estatales, cuyos intereses llevan a actuaciones inductoras de procesos contrarios.

Este punto de vista coincide con las críticas que se hacen a las metodologías de la investigación evaluativa. La mayor parte de las metodologías indican un seguimiento, del tipo auditoría, al cumplimiento de las etapas y procedimientos prescritos en los planes para la ejecución de una política o de un proyecto específico. Cuando no se encuentran fallas en el procedimiento, pero la meta propuesta o el resultado esperado no se cumplen, se cae en la perplejidad. El problema estriba en que no se evalúa si el propósito inicial era correcto o plausible, o si era congruente, o no, con las modalidades de ejecución diseñadas.

Pero más allá de la congruencia de fines y resultados, el problema mayor es la actuación del Estado según su desenvolvimiento cuando actúa en alianza con grupos sociales, o cuando negocia con ellos, o cuando los funcionarios individuales interpretan de manera diferente las normas o cuando encuentran resistencias y negocian, o cuando sus intereses coinciden con los de los grupos sociales afectados por la acción del Estado. El funcionariado del Estado puede ser muy heterogéneo por regiones o por sectores sociales, y el medio social en el que se desenvuelven también muy diferente por las mismas razones. Su selección no es homogénea, los niveles de gobierno operan con criterio diferente, etc. Lo observable, para concluir, no son la homogeneidad y la autonomía, sino la heterogeneidad y la heteronomía.

Migdal trae un ejemplo, si bien distante por el tiempo, la cultura y la historia, muy interesante en términos metodológicos para entender el caso colombiano y específicamente, el del papel de los militares en su relación con la sociedad en medio del conflicto armado. Se trata de la relación entre las políticas diseñadas en Londres para el tratamiento de los actores de dos conflictos en los que se vio envuelta la Gran Bretaña. Uno, el conflicto palestino en los años 20 y 30 del siglo pasado, y el otro, el conflicto de Irlanda del Norte en el último tercio del mismo siglo. En ambos se observa la “fricción” entre las políticas formuladas por la metrópoli y la ejecución por parte de los funcionarios enfrentados a su realidad “in situ”.

La política británica para mitigar el enfrentamiento entre árabes y judíos tropezó con dos realidades encadenadas: las restricciones fiscales impuestas por Londres a las autoridades en Palestina hicieron que los funcionarios intentaran suplir las deficiencias formando coaliciones con los organismos locales de la sociedad y que dependieron, para efectos de capital, conocimiento de lo local, mano de obra calificada, personal de seguridad y otras necesidades, de los judíos, en el caso palestino, y de los protestantes en el caso de Irlanda del Norte. En uno y otro caso, la consecuencia fue mantener el mercado laboral dividido a favor de los grupos con capacidad de coacción sobre el Estado local. La habilidad de los dos grupos favorecidos para mantener las ventajas laborales, y de contera las ventajas sociales y políticas, exacerbaron la violencia entre las comunidades judía y árabe de Palestina, y entre católicos y protestantes en el Ulster irlandés.

En los dos casos, el interés inmediato de los funcionarios los llevó a ignorar el exclusivismo que los grupos dominantes ejercían en el mercado laboral y que marginaban, económica y políticamente, a árabes y católicos. En Irlanda del Norte, ante la incapacidad de lograr acuerdos, la seguridad se convirtió en el énfasis del gobierno



---

de Londres y los funcionarios locales abocados a reforzar los organismos de seguridad lo hicieron con personal casi exclusivamente de la comunidad protestante. Los conflictos se ahondaron por los resentimientos debidos a la aplicación incorrecta de las políticas en lo local. El interés de los funcionarios los llevó a alianzas con grupos sociales y la imagen del Estado fue determinada por esas alianzas, y deja en claro que el Estado aparece ante los dominados de manera muy distinta a las concepciones corrientes de Estado neutral y Estado homogéneo. En otros ejemplos, las alianzas se forman sobre afinidades ideológicas. El mismo libro de Migdal, antes citado, trae a cuento el caso de Sudáfrica, en la época del apartheid, y cita a Stephen Ellis textualmente:

“Algunas pandillas explícitamente criminales han desarrollado estrechas relaciones con las fuerzas de seguridad. Esto ha producido, dentro de ciertas secciones de las fuerzas de seguridad una actitud sumamente ambigua hacia determinados tipos de crimen. Durante la última fase de la guerra de guerrillas algunos policías y militares desarrollaron incluso empresas criminales, como el tráfico de armas, piedras preciosas, marfil y marihuana, en parte en su propio beneficio y en parte como medio para encubrir que se proporcionaban armas y fondos a las milicias informales que se oponían al Congreso Nacional Africano...” (Ellis, 1999).

Los ejemplos no son sorprendentes, porque abundan conductas de ese tipo en todos los conflictos internos. El punto que interesa es develar la porosidad de las fronteras entre distintos actores que compiten por poder y control. Siempre ha existido esa porosidad, pero la visión del Estado más corriente, o la enmascaraba o la consideraba episódica y marginal.

Los militares colombianos llevados a manejar el orden público con relativa autonomía en el período del Frente Nacional, que en lo esencial se prolongó más allá de su final pactado, estuvieron en contacto directo con la sociedad y también como en los casos descritos anteriormente, realizaron alianzas con grupos sociales que tenían la capacidad de apoyarlos en la misión encomendada. Las consecuencias fueron problemáticas y la transformación de esas mismas fuerzas en una institución para la democracia, la inclusión social, el pluralismo y el apartidismo institucional estricto tendrá como condición una forma nueva de relacionamiento con la sociedad.

### **Las alianzas militares con sectores sociales privilegiados**

Los militares colombianos tuvieron que salir de los cuarteles en 1948 y no han regresado a las tareas típicas de tiempos de paz desde entonces. Terminada la politización de la institución en los términos de la oposición tradicional liberal-conservadora, se politizaron, nuevamente, en otros términos, esta vez los del enfrentamiento este-oeste en la época de la guerra fría. Las versiones más toscas del anticomunismo de la época fueron las adoptadas y fueron, también, los fundamentos de la doctrina de la contrainsurgencia.

Dos sucesos históricos marcaron la transición: la guerra de Corea, que les señaló un camino de lucha contra el “comunismo internacional” en el decir de aquellos tiempos y el gobierno del general Rojas Pinilla que los alejó de los partidos tradicionales. Aunque el gobierno de Rojas no fue exactamente un gobierno militar, por lo menos no enteramente, si les dio la ilusión de serlo y estar, los militares, en posición de árbitros de la política. El Frente Nacional que sucedió a Rojas, desdibujó muy pronto las fronteras entre los dos rivales tradicionales, los partidos Liberal y Conservador. El Frente Nacional tuvo que tratar a los militares por fuera de los halagos partidistas de la era anterior y la guía para hacerlo, el discurso famoso de Alberto Lleras, conocido desde entonces como el discurso del Teatro Patria, en 1958, les señaló la “apoliticidad” como condición de presencia en el actuar del Estado (precisamente cuando se politizaban más que nunca)

En el segundo gobierno del Frente Nacional, presidido por Guillermo León Valencia, comenzó una etapa nueva de los conflictos colombianos. Las guerrillas nuevas están en un ámbito político también nuevo, el de las guerras

---

revolucionarias. Las fuerzas Armadas entran en un período signado por las operaciones de contrainsurgencia y, por lo tanto, en una relación también nueva con la población del campo. Es importante destacar que esa relación no estaba condicionada únicamente por factores ideológicos como se tiende a ver con frecuencia. Hay un elemento objetivo (que no por objetivo resulta aceptable) en el encuentro de las Fuerzas Armadas con la población. Frente a las distintas clases sociales se establece algo claro, que consiste en el conocimiento práctico de una realidad: el saber de dónde puede venir el fuego. Obviamente no va a venir de los propietarios grandes y medianos. Es entre los sectores más pobres donde puede medrar el enemigo en armas.

En las tareas de contrainsurgencia que predominaron y se hicieron más intensas a partir de 1964, los militares se encontraron con la sociedad de una manera diferencial. Una era la relación con los grandes propietarios de la tierra cuyos intereses, reprimir a los rebeldes en primer lugar, coincidían con la misión asignada a los militares y, además, poseían recursos para apoyarlos. En esas épocas las dificultades presupuestales del Estado eran muy grandes y el apoyo de grupos privados era bienvenido. Pequeños y grandes favores se tomaron como colaboración de los “ciudadanos de bien” con las fuerzas moralizadoras del Estado, como ejemplo de civismo, para decirlo de otra manera.

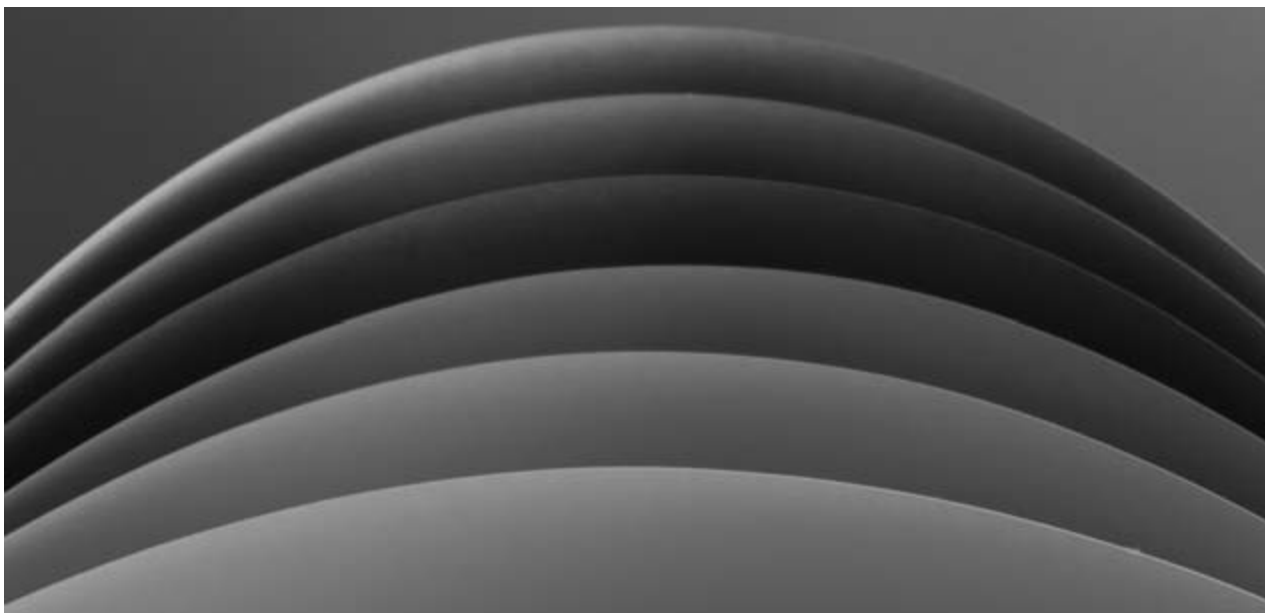
El encuentro con las comunidades campesinas de pequeños propietarios y peones tenía otro signo: el de la desconfianza. La prevención hacia grupos sociales que podían ser semilleros de la guerrilla o auxiliares se generalizaba como, por otra parte, es normal en los conflictos irregulares. La población pobre del campo, aún si no fuera partidaria de las guerrillas, podía ser obligada por el terror a colaborar con los insurgentes. Es difícil imaginarse otro cauce de acción en las operaciones de contrainsurgencia, pero las consecuencias no podían ser más perversas para la imagen del Estado.

Lo que hace inevitable un contacto anómalo entre fuerzas militares y comunidades campesinas, es la contradicción generada por la necesidad de enfrentar militarmente una amenaza que se materializa también en términos militares (organización, armamento, planeación de operaciones y sostenimiento de las mismas) con unos procedimientos diseñados para la guerra entre enemigos mutuamente reconocidos y aceptados, frente a los cuales es posible distinguir combatientes de no combatientes y reconocer como legítimo el apoyo que sus respectivas sociedades les dan. El enemigo de las guerras entre Estados es homogéneo. No así el de las guerras internas. Las guerras interestatales promueven la unidad de los pueblos. Las guerras internas, en cambio, fracturan las lealtades y afectan las nociones de legitimidad.

De esta manera, los funcionarios públicos, en este caso los militares y los policías, establecieron alianzas de distinta intensidad con actores privados. Esas alianzas contradecían la imagen del Estado en cuanto a moral y representación. Las prácticas adoptadas negaban la rectitud moral y la idea de exclusividad de la misma, tanto para exigirla, como para practicarla. En Colombia se llegó a alianzas nefandas por parte de algunos militares y policías y así no se tratase de políticas institucionales, porque nunca lo fueron, han afectado la imagen y la capacidad de actuación del Estado.

En una situación de paz interna, el encuentro de los militares y los policías con la sociedad puede cambiar de manera radical. Al pasar, en una primera etapa del postconflicto, a misiones protectoras, no tendrá necesidad de discriminar entre amigo seguro y enemigo posible. En una segunda etapa, consolidada la paz, su misión de guarda de la nación entera los pondrá a salvo de divisiones y perspectivas diversas sobre la sociedad.

Como conclusión, es hora de superar la crítica puramente ideológica que se le hace a las Fuerzas Armadas en Colombia. Si bien la ideología juega su papel, en los conflictos internos hay hechos, concretos, objetivos, que determinan actuaciones. En el caso que se examina, el hecho objetivo es la procuración de la seguridad propia, por parte de los combatientes, lo que los lleva a discriminar entre quien no puede ser enemigo y quién si puede



serlo, bien como combatiente o como colaborador con anuencia u obligado por el terror. En ese mundo, las prácticas de control pesarán más sobre unos que sobre otros. Y metidos en una situación que condiciona formas de vida y actuaciones “de urgencia”, la crítica compleja del observador externo a la situación pierde ante las decisiones instintivas del que se juega la vida en una confrontación letal.

La conclusión de estas últimas consideraciones puede ser un pedido para que, además de factores ideológicos e intereses económicos para explicar las alianzas indeseables, se apele también a los acumulados conceptuales de la Sociología, para explicar el porqué, el cómo y el por lo tanto de las alianzas que se tejen en medio de los conflictos de la sociedad. En modo alguno es la búsqueda de una justificación: sólo de una explicación en la que las teorías de la acción social tienen mucho que aportar.

## BIBLIOGRAFIA

- Bayart, Ellis e Hibou (1999). *La criminalisation de l'État en Afrique*. Bloomington, Indiana University Press.
- Borrero, Armando (2017). *Guerra, Política y Derecho*. Bogotá. Editorial de la Universidad El Bosque.
- Escalante, Fernando (2011). “Prólogo”. En: Migdal, Joel. *Estados débiles, Estados fuertes*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Goffman, Erving (2001). *Internados*. Buenos Aires. Amorrortu.
- Lasswell, H. (1948), *The prospects of cooperation in a bipolar world*. University of Chicago. Law Review, vol. XV.
- Migdal, Joel (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Smith, Louis (1965). *La democracia y el poder militar*. Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina.

---

# ***Movimientos sociales e izquierdas Colombianas<sup>1</sup>***

**MAURICIO ARCHILA NEIRA**

Ph. D. en Historia

Profesor titular de La Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá

Investigador del Cinep

---

**E**n la historia social colombiana del siglo xx se pueden distinguir dos actores, diferenciados pero convergentes en muchas coyunturas: los movimientos sociales y las izquierdas. Si bien sus contornos cambian a lo largo de esta historia, se puede señalar que los primeros representan las demandas concretas de la gente, mientras las segundas proyectan esas demandas hacia escenarios públicos más amplios. En ese sentido, pertenecen a esferas diferentes, pero estrechamente relacionadas: la social y la política. Aunque ambos actores pueden coincidir en la exigencia de igualdad y libertad con diversos énfasis, el cambio revolucionario fue jalado desde la esfera política, al menos hasta tiempos recientes<sup>2</sup>. En tiempos recientes aparecen unas izquierdas ligadas con los movimientos sociales o provenientes de ellos, que llamamos sociopolíticas. Sus mutuas interacciones y las relaciones que establecen con el Estado y el conjunto de la sociedad se estudiarán a continuación en siete periodos que abarcan el grueso del siglo xx y los inicios del presente.

## **Formación de los movimientos de clase y aparición del socialismo (1909-1929)<sup>3</sup>**

En el primer decenio del siglo pasado Colombia intentaba recuperarse de los efectos devastadores de la guerra de los mil días y de la pérdida de Panamá. Si la una desangró al país por su cobertura y duración, la segunda cercenó un pedazo de la nación en el que se construiría el anhelado canal interoceánico. En medio de una paz inestable y con el orgullo patrio herido, se creó un clima de negocios apoyado en políticas proteccionistas que consolidaron algunas industrias de bienes de consumo no durables. Las incipientes fábricas que convivían con innumerables talleres artesanales atrajeron mano de obra, estimulando la migración rural y el crecimiento urbano. Este último a su vez redundó en un aumento de la construcción y de las obras de infraestructura para el mejor equipamiento urbano. Paralelamente se expandía el cultivo del café en los valles interandinos, cuya exportación exigía mejores vías de transporte. Por último, aparecieron algunos enclaves extractivos agrícolas o mineros igualmente receptores de trabajadores provenientes de regiones circunvecinas.

En todas estas actividades económicas hará aparición la nueva clase obrera que, si bien no representaba más del 10% de una población cercana a los ocho millones a fines de los años veinte, jugó un papel clave en la vida nacional por estar vinculada a los sectores más dinámicos de su economía. Otros asalariados como los empleados, principalmente del Estado, se diferenciaban de los obreros por sus hábitos cotidianos y sobre todo por el tipo de identidad que perseguían al presentarse como sectores “respetables” de cuello blanco y por ende más cercanos a las élites. En las ciudades también se hicieron visibles los pobladores no vinculados

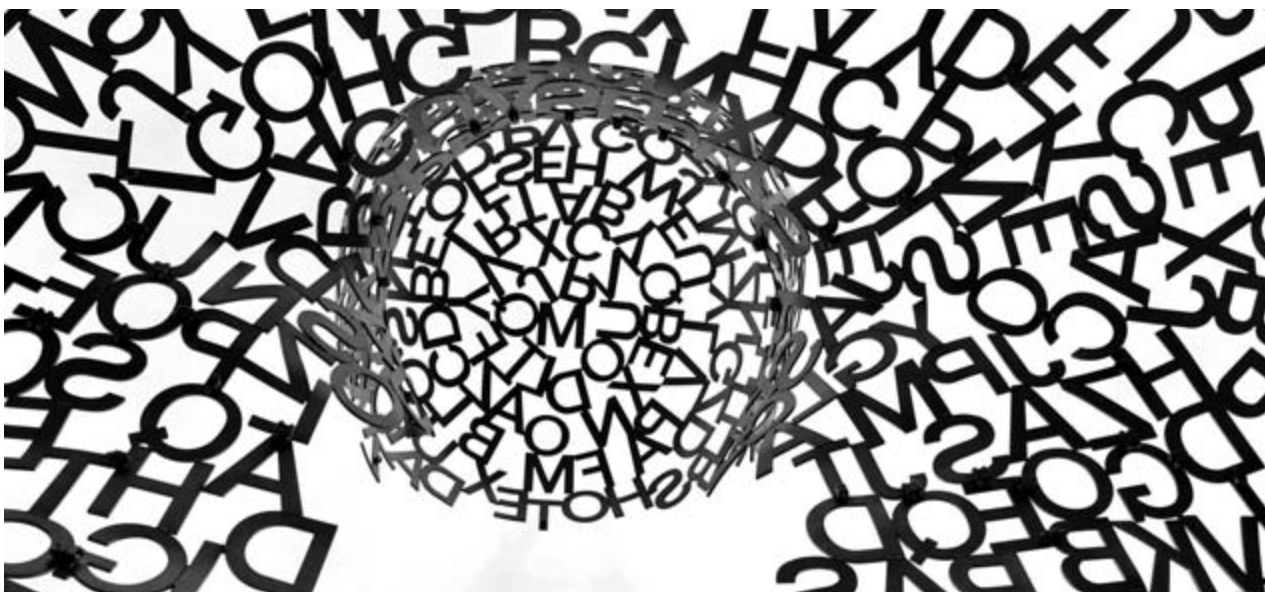
---

<sup>1</sup> Reelaboración y actualización de un artículo originalmente publicado en el libro compilado por Bonnet, Nieto y De la Rosa (2010).

<sup>2</sup> Una ampliación de estos conceptos en Archila (2003).

<sup>3</sup> Para este periodo véanse Vega (2002) y Archila (1991).





formalmente a la economía, mientras sobrevivían en pequeños negocios artesanales, ventas ambulantes y amén de actividades informales, algunas cercanas a la mendicidad. Por último, en el ámbito urbano aparecieron los estudiantes universitarios que, siendo una pequeña minoría privilegiada, tuvo gran eco en la naciente opinión pública. Pero, el grueso de la población estaba en el campo. los primeros censos del siglo pasado muestran que los trabajadores rurales eran el 75% de la Población Económicamente Activa (PEA). Se trataba de una mano de obra abrumadoramente mestiza, aunque en algunas regiones predominaban grupos afrodescendientes y comunidades indígenas.

Tales son los nuevos actores sociales que exigirán en forma cada vez más pública y militante la solución de la “cuestión social”, arrinconando de paso a la hegemonía conservadora. Ésta había logrado sobrevivir a los diversos avatares históricos por la combinación de un fuerte autoritarismo con algunas medidas modernizadoras, especialmente en la infraestructura vial y económica. Así, por ejemplo, el general Rafael Reyes amplió sustancialmente la red ferroviaria, esfuerzo que continuó su sucesor Carlos E. Restrepo. En los años veinte, luego de la recuperación de la posguerra, el gobierno de Pedro Nel Ospina trajo la Misión Kemmerer, que orientó la modernización administrativa y favoreció la llegada de créditos externos. Éstos, junto con el pago de la indemnización norteamericana por la pérdida de Panamá, se invirtieron en obras públicas, generando la llamada “danza de los millones” o la “prosperidad al debe”.

Por su parte, el partido liberal, dividido entre guerreristas y civilistas, se vio obligado a permanecer en la oposición, gestando algunas alianzas con sectores conservadores para tener acceso a los dineros públicos. En ese proceso recogió los intereses de las capas urbanas, adecuando su plataforma política a los vaivenes de las luchas de estos sectores. Luego del fracaso de la candidatura del general Benjamín Herrera en 1922, se radicalizó, dando origen a un ala de izquierda que tendrá estrecho contacto con el inconformismo social y los nacientes núcleos socialistas.

El mundo social va a estar en creciente agitación a lo largo de este periodo. Así las comunidades indígenas del Cauca dirigidas por Manuel Quintín Lame se lanzan a mediados de los años diez a denunciar las formas coactivas de trabajo conocidas como terraje y a recomponer los resguardos apoyados en la Ley 89 de 1890. Aunque la “quintiniada” —como se denominó el levantamiento indígena— terminó en el apresamiento de su líder, mostró cuán lejos se estaba de la imagen de sumisión de los indios. Otro tanto ocurrió con los campesinos de Cundinamarca y Tolima en sus denuncias de las malas condiciones de trabajo en las haciendas cafeteras y



luego en la disputa por las tierras baldías que dichas haciendas pretendían apropiarse. Esto también se agitó en las zonas de colonización en los valles interandinos y en la costa Atlántica, reviviendo el choque entre el “hacha y la ley”. Si bien no fue una movilización generalizada a todo el campo colombiano, puso sobre el tapete la inequitativa distribución de la tierra y las inhumanas condiciones de trabajo en el agro.

Mientras tanto, en las ciudades los pobladores van a manifestarse en torno al costo de vida, exigiendo inútilmente medidas oficiales de control de precios. En los años veinte aparecieron en las principales urbes las Ligas de Inquilinos, que demandaban topes a los arrendamientos. Con la “danza de los millones” las ciudades y comarcas del país también se agitaron para exigir obras de infraestructura y medios de transporte con el fin de sacar sus productos al mercado interno y sobre todo al externo. En algunas ocasiones las masas urbanas se manifestaron alrededor de temas políticos, como ocurrió en marzo de 1909 ante las denuncias de pactos secretos del gobierno de Rafael Reyes con Estados Unidos para dar por superado el asunto de Panamá y retornar a los negocios con la potencia del Norte<sup>4</sup>. Aunque Reyes logró controlar la protesta, renunció poco tiempo después, por lo que ésta no fue en vano. Un año más tarde la ciudadanía bogotana hizo un boicot al tranvía de propiedad norteamericana. Fue tan exitosa la movilización que el gobierno se vio precisado a adquirir la empresa yanqui y municipalizar el servicio de transporte.

En el ámbito urbano también se hizo presente el inconformismo de los empleados públicos a finales de los años diez, cuando las finanzas estatales entraron en crisis por el descenso de los precios internacionales del café, la principal fuente de ingresos gubernamentales. De esta forma, jueces, trabajadores de hospitales, maestros de escuela y algún personal de la policía y hasta del mismo Ejército, se lanzaron a las calles a reclamar el pago puntual de sus salarios. Esta crítica situación desnudó la incapacidad del Estado para cumplirles a sus empleados, pero fue superada con la recuperación de los precios del café y las medidas derivadas de la modernización estatal en el primer lustro de los años veinte.

Los estudiantes, por su parte, se hicieron visibles en los años veinte, aunque ya habían participado en movilizaciones ciudadanas como las de marzo de 1909. Desde antes de la reforma universitaria proclamada en Córdoba (Argentina), los jóvenes colombianos exigirán la democratización de los centros de educación superior y la mejora de la calidad de la enseñanza. Sus anhelos democráticos dentro y fuera de las universidades

---

<sup>4</sup> El análisis puntual de esta y otras luchas sociales en Medina (1984).

---

chocaron con la hegemonía conservadora, por lo que muchas de sus luchas académicas tuvieron un tinte político. A pesar de su pequeño número, lograron tener mucho impacto público en sus conflictos cotidianos. Además, se dotaron de una federación nacional y celebraron cuatro congresos en los años veinte, además de establecer sólidos contactos internacionales.

Con todo, la gran novedad en términos sociales estará en la clase obrera. Ya se ha visto su ubicación en actividades económicas de punta, aunque todavía un grueso pertenecía al mundo artesanal. Sin embargo, esta herencia no fue sólo económica, sino también cultural y política. Así, las primeras organizaciones obreras semejabán asociaciones mutuales o clubes políticos artesanos. Si, a comienzos de siglo, todavía compartían intereses con los grandes maestros y aún con los empresarios, para los años diez los obreros empezaron a diferenciarse creando identidades propias. Simultáneamente se incorporó al repertorio de protesta la huelga y surgieron los primeros sindicatos, aunque aún no había legislación precisa al respecto. Esta transición se hizo evidente en marzo de 1919, cuando una manifestación de artesanos, especialmente sastres, fue duramente reprimida por el gobierno, con un saldo de una decena de muertos y otros tantos heridos. Fue la última gran demostración política de los artesanos, y en adelante lo harían al lado de la clase obrera.

En efecto, en ese mismo año se reunía una conferencia socialista que, si bien adoptó un programa reformista, presentaba un rostro distinto al del tradicional bipartidismo. Ese temprano socialismo cedió terreno a expresiones criollas comunistas y anarquistas, que se expresarían en los congresos obreros de mediados de los veinte, en los que se gestó la Confederación Obrera Nacional (CON), primero, y luego el Partido Socialista Revolucionario (PSR). Este partido se lanzó a la captación de los primeros núcleos asalariados y, a través de novedosos medios de politización, como las giras de María Cano, puso a temblar a las élites. Ella, y otros dirigentes del PSR, orientaron las huelgas de los enclaves petrolero (octubre de 1927) y bananero (noviembre-diciembre de 1928), que terminaron en baños de sangre del proletariado, especialmente la última, en la conocida “masacre” de Ciénaga. Estas huelgas hacían parte de la táctica insurreccional adoptada por los socialistas, en acuerdo con algunos viejos liberales guerreristas, para poner en jaque a la hegemonía conservadora.

Pero el país no optó por la insurrección alimentada por la intransigencia conservadora, sino por una salida civilista impulsada por los notables liberales que propiciaban la institucionalización del conflicto laboral. Dicha salida fue anticipada en las jornadas capitalinas de junio de 1929 contra la “rosca” corrupta que controlaba la ciudad y el país. Después de multitudinarias manifestaciones en las que sobresalieron los estudiantes, de cuyas filas salió su primer mártir, cayeron las figuras más odiadas de dicha “rosca”. Pero fueron los notables liberales y conservadores quienes terminaron controlando la movilización popular, ya que los socialistas estaban ocupados en una insurrección que abortó en julio de ese año. De esta forma el liberalismo civilista se aprestó a la toma del poder por la vía electoral, en lo que se vio favorecido por la división conservadora alimentada por la jerarquía eclesiástica.

### **Institucionalización de los conflictos sociales, comunismo y gaitanismo (1930-1948)**

En 1930, después de una fugaz campaña electoral, salió elegido el liberal moderado y cercano a los círculos norteamericanos, Enrique Olaya Herrera. Si con el ascenso del liberalismo al poder se superaba la crisis de legitimidad del Estado, también se crearon expectativas de cambio social que no se cumplieron, generando una frustración popular que fue recogida por el gaitanismo.

En cuanto al ámbito económico, desde finales del decenio de los veinte se presentó la Gran Depresión, que impulsó la sustitución de importaciones y una tibia regulación estatal, fenómenos que se acentuaron durante la Segunda Guerra Mundial. Mientras tanto, el liberalismo emprendió la tarea de la modernización política, primero con Olaya, y especialmente durante el primer mandato de Alfonso López Pumarejo, conocido como

---

la “revolución en marcha”. Así, se produjo la legalización de los sindicatos y la consagración de la jornada laboral de ocho horas, se modernizó el procedimiento electoral y en 1936 se hizo una reforma constitucional que permitió una cierta intervención estatal, la cual estableció la función social de la propiedad y separó la Iglesia del Estado. En todo este proceso polarizador de las élites el liberalismo buscaba aliados populares, especialmente en el sector obrero.

La depresión económica redundó en una nueva ola de agitación social, expresada en marchas del hambre y protestas de desempleados. A ellas se unió el descontento agrario en las zonas de colonización y de los trabajadores cafeteros, quienes para 1934 amenazaron con una huelga en el sector. Todo ello motivó debates parlamentarios sobre la necesidad de una reforma agraria que parcialmente se plasmó en la Ley 200 de 1936, la cual abrió expectativas de titulación para colonos y arrendatarios, con lo que disminuyó la intensidad de la lucha en los campos. En 1932 estalló la guerra con el Perú que duró dos años y produjo un furor nacionalista que trasladó la tensión interna a la frontera amazónica. Las únicas fuerzas políticas que no rodearon al gobierno en el esfuerzo de guerra fueron el flamante Partido Comunista y algunos círculos de izquierda, los cuales la denunciaron como un conflicto interimperialista, por lo que terminaron aislados.

En efecto, en agosto de 1930, el PSR fue transformado en un partido de corte bolchevique, según las pautas trazadas por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Nació así el Partido Comunista de Colombia (PCC) que en sus primeros años asumió una táctica confrontacional, pero a mediados de los 30, por iniciativa de la Internacional Comunista, se transformó en una política de alianzas con supuestos sectores progresistas de las burguesías —los Frentes Populares— para frenar el avance del fascismo. Aparecen también por esta época otras expresiones de una izquierda intelectual sin mayor incidencia política, más allá de figuras como Gerardo Molina, Diego Luis Córdoba y Antonio García.

En Colombia, las izquierdas sociales y políticas, incluido Gaitán, identificaron al “lopismo” como su aliado por el reformismo ya señalado y las concesiones laborales, comenzando por el estímulo a una organización nacional, que en 1938 tomó el nombre de Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC). Algo similar, pero con menor intensidad, ocurrió en el sector agrario y en el de empleados de cuello blanco. De manera concomitante la derecha civil y eclesiástica se unió contra las reformas liberales, mientras absorbía los pequeños núcleos fascistas nacionales. Así, el verbo se exaltó de lado y lado, aclimatando una confrontación discursiva que fácilmente podía pasar a las vías de hecho.

De ahí que el mismo López haya declarado una “pausa” al final de su mandato, interludio que intentó mantener el centrista Eduardo Santos en los difíciles años de la Segunda Guerra Mundial. Para contener a la derecha este se apartó del comunismo y dividió a la CTC. Al PCC no le bastó su voluntad de aliarse con las élites a favor de la causa aliada —a la que se había sumado la Unión Soviética en 1941— y para salvar el capitalismo “nacional”, ni incluso cambiar de nombre por el de Partido Socialista Democrático (PSD). De todas formas, el anticomunismo de Santos se impuso. Por ello la izquierda social y política saludó el retorno de López al poder en 1942, pero éste distaba del reformismo de su primer mandato. Ahora estaba a la defensiva, cuando no ausente de la vida nacional. Los estudiantes que aparecieron con fuerza en los años veinte disminuyeron su visibilidad en este periodo, pues fueron incorporados por el “lopismo”. Sin embargo, en los años cuarenta afloraron nuevas movilizaciones, en este caso de las universidades católicas contra el reformismo liberal. Por esa misma época se presentaron unos movimientos cívicos ante la escasez de medios de transporte, que también tenían un tinte político. El remate de la ofensiva derechista contra López fue el golpe militar de julio de 1944, develado por la movilización obrera y ciudadana. Mientras la CTC, el PSD y la izquierda liberal exigían respeto al gobierno elegido democráticamente, la derecha se lanzaba cada vez más abiertamente a la subversión. Finalmente, después de enfrentar muchos ataques de la oposición, López renunció y dejó a Alberto Lleras Camargo en el poder por el año que le restaba.



---

Como la conflagración mundial llegaba a su fin, los sectores obreros se aprestaban a cobrar los sacrificios hechos en años anteriores. De esta forma sectores emblemáticos de la CTC, como los ferroviarios, petroleros y sobre todo los trabajadores del río Magdalena, entraron de nuevo en la disputa laboral. Lleras Camargo optó por la negativa a las peticiones obreras y reprimió las huelgas, especialmente la de los portuarios, con lo que le debilitó a su federación y a la misma CTC. El sindicalismo de “presión política”, en el decir de Daniel Pécaut (1987), entraba en crisis y sería confrontado por el pensamiento católico, que proclamaba el apoliticismo y la negociación económica de base o de empresa. Para esa época la Iglesia había decidido crear una central confesional —la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC)—, agrupando sindicatos textiles de Antioquia y organizaciones agrarias. La identidad política de la clase obrera, que se había construido lentamente a la sombra del “lopismo”, entraba en barrena.

La división sindical no fue sino otra expresión de la polarización que vivía el país al final del conflicto mundial. El partido liberal se dividió entre un desdibujado candidato oficial, Gabriel Turbay, y uno disidente, Jorge E. Gaitán. En esa coyuntura el conservatismo lanzó a Mariano Ospina, perteneciente a los círculos cafeteros e industriales antioqueños, quien accedió al poder por la división liberal. Por esto, intentó un acuerdo bipartidista en medio de la creciente violencia por el control político local y regional. Por su parte, la clase obrera no cedía en sus demandas y continuaba el ciclo de protesta iniciado en la posguerra. Además de paros nacionales convocados por la debilitada CTC, a inicios de 1948 los petroleros de Barrancabermeja se lanzaron a una huelga en pos de la nacionalización del “oro negro”.

La división tocó también al PSD, criticado por el estalinismo internacional por haber flexibilizado la disciplina en los años de la Segunda Guerra Mundial. En 1947 la exclusión del sector “revisionista” de Augusto Durán por las huestes “leninistas” lideradas por Gilberto Vieira sustrajo del partido a importantes núcleos obreros. Pero también hizo mella en dicha agrupación su apoyo en 1946 a Turbay, en contra de la fuerza popular canalizada por el gaitanismo, lo cual motivó el retiro del grupo de Diego Montaña Cuéllar<sup>5</sup>.

En efecto, a mediados de los cuarenta, Jorge Eliécer Gaitán comenzaba a agrupar a las masas urbanas y a sectores agrarios descontentos con la gestión liberal. Si bien en 1946 no logró superar electoralmente al oficialismo, mostró inusitada fuerza en las grandes ciudades —salvo en Medellín— y en las zonas de colonización. Posteriormente unificó al liberalismo y aumentó sus bases populares más allá de las estructuras partidistas: fue el “país nacional” el que se agrupó en un programa reformista y de corte populista. Cuando cayó asesinado el 9 de abril de 1948, se produjo un gran levantamiento popular que se tornó caótico en Bogotá y más organizado y perdurable en provincia. Con su muerte se cerró la posibilidad histórica del populismo en Colombia y se acrecentó la confrontación bipartidista.

### **Represión y resistencia durante la Violencia (1949-1957)**

En este periodo se presentó el contraste entre un crecimiento económico y la acentuación de la violencia política. El discurso desarrollista difundido por Estados Unidos para frenar el comunismo tocó las tierras colombianas en la posguerra. Junto a él florecía también el corporativismo católico, conformando una extraña amalgama de pensamiento modernista norteamericano y falangismo ibérico. Ello se plasmó en el crecimiento industrial bajo la idea de la comunidad de intereses entre obreros y empresarios, que en todo caso pretendía abolir el conflicto entre capital y trabajo.

Tomó vigor, paralelamente, el intento hegemónico conservador que había hecho estallar brotes de violencia desde 1946 y se recrudeció después del 9 de abril de 1948. Aunque la Violencia es un complejo nudo de contradicciones locales y regionales, predominó y le dio sentido nacional la confrontación bipartidista con

---

<sup>5</sup> Para la trayectoria del comunismo en la primera mitad del siglo xx véase Medina (1980).



---

un retorno a los imaginarios excluyentes decimonónicos<sup>6</sup>. El reemplazo de la convivencia entre los partidos tradicionales por una nueva hegemonía conservadora desde 1949, y reforzada en los tres años de gobierno de Laureano Gómez, puso en cuestión nuevamente la legitimidad del Estado. El golpe “de opinión” del general Gustavo Rojas Pinilla en 1953 pareció solucionar temporalmente esta crisis, pero, al acentuar el dominio militar y perpetuarse en el poder, Rojas produjo el acercamiento entre las cúpulas de los partidos tradicionales, conformando la coalición bipartidista que tumbó la dictadura militar en 1957 (Ayala, 1996).

En ese clima de violencia y represión fue poca la acción social autónoma que se pudo ver en el país. En efecto, durante este periodo disminuyeron las huelgas laborales y en general las movilizaciones populares ajenas al régimen, hasta 1956, cuando revivieron con un matiz antidictatorial y bajo la orientación del bloque bipartidista. El sindicalismo no sólo estaba dividido entre la UTC y la CTC —ésta a su vez se había escindido en torno a la afiliación internacional—, sino que además Rojas intentó controlarlo por medio de la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT). Esta central no logró afincarse en el medio colombiano, a pesar de su origen gaitanista y del apoyo peronista, y más bien se ganó la animadversión de la Iglesia católica. En cualquier caso, el sindicalismo de orientación liberal o comunista prácticamente fue silenciado.

Con los estudiantes la dictadura tuvo una breve luna de miel, pues en la conmemoración de los veinticinco años de las jornadas de junio de 1929, se produjo una confrontación que dejó varios muertos. A partir de ese momento, 8 y 9 de junio de 1954, el estudiantado universitario se convirtió en el sector más opuesto a la dictadura, encarnando los anhelos democráticos de las capas medias.

La gran resistencia a los gobiernos dictatoriales de esos años provino de los campos. Ante la ofensiva del Ejército y de la Policía, especialmente de la temida “chulavita”, así como de las bandas de “pájaros” al servicio del conservatismo, los campesinos liberales y comunistas decidieron defenderse y en algunos casos lograron formar fuerzas guerrilleras, no sólo numerosas, sino cada vez más radicales. Tal fue el caso de las guerrillas de los Llanos, que con sus acciones y proclamas llegaron a ser un desafío al gobierno de Laureano Gómez, lo que en parte explica el golpe militar de Rojas. Por ello, las primeras medidas del dictador favorecen la desmovilización de contingentes armados liberales, no así de los comunistas, lo que va generando un enfrentamiento entre estos dos sectores.

El comunismo, por su parte, fue perseguido y luego ilegalizado. Esto y la reciente experiencia revolucionaria china fortalecieron la decisión del PCC de conformar autodefensas campesinas. En verdad el comunismo criollo, en consonancia con las doctrinas pacifistas agenciadas por la URSS en ese momento, le apostaba más a una vía democrática que armada. A su vez, el pequeño Partido Socialista de Antonio García decidió apoyar a Rojas y ligó su suerte con la dictadura. Otro tanto ocurrió con algunos dirigentes gaitanistas convertidos al “rojismo”.

El mismo dictador intentó gestar su propia expresión de masas, como fue el caso del Movimiento de Acción Nacional (MAN) y de la Tercera Fuerza, proyectos que fueron rápidamente abandonados ante la oposición bipartidista y de la jerarquía eclesiástica. Esta cautela y los deseos de complacer a las élites le costarían caro a Rojas, pues ellas le voltearon la espalda poco a poco para unirse en su contra en 1957, cuando el dictador decidió ampliar cuatro años más su mandato. No bastó la radicalización tardía de su gobierno, al amenazar con la nacionalización de la banca y el control a las ganancias de los empresarios. El pueblo, que no había sido movilizado por la dictadura, más bien se mantuvo de espectador en la confrontación con las élites. La excepción fue el Valle del Cauca, en donde a raíz del estallido de unos camiones militares cargados de dinamita en 1956 en una zona popular de Cali, se revivió el resquemor contra Rojas, quien había sido el pacificador de esa región en los días del 9 de abril.

---

<sup>6</sup> Para este fenómeno remitimos a los clásicos libros de Guzmán, Fals Borda y Umaña (1980) y de Oquist (1978).



De esta manera, las jornadas de mayo de 1957 fueron protagonizadas por capas medias, especialmente estudiantiles, y las cúpulas sindicales, empresariales y clericales. La coalición bipartidista que incluía ahora a todos los sectores conservadores se había transformado de Frente Civil a Frente Nacional, con el fin de integrar a los militares descontentos con la dictadura. Rojas decidió evitar un baño de sangre y entregó el poder a la Junta Militar, designada por él, que inició la transición al gobierno civil.

### **Recomposición organizativa e irrupción de la “nueva izquierda” (1958-1974)**

El Frente Nacional fue un retorno limitado a la democracia. En efecto, la coalición bipartidista, refrendada por el plebiscito de diciembre de 1957, consagró la paridad en las ramas legislativa y judicial por dieciséis años, y luego estableció la alternación presidencial por cuatro periodos, iniciando con el liberal Alberto Lleras ante la división conservadora. Sin duda bajó la violencia partidista y las Fuerzas Armadas retornaron a los cuarteles, pero tuvieron creciente autonomía en el manejo del orden público. La exclusión de las fuerzas políticas distintas del bipartidismo no permitió el libre juego de la democracia y favoreció, primero, un disperso bandolerismo y, luego, la aparición de guerrillas revolucionarias.

Económicamente el Frente Nacional mantuvo el discurso desarrollista, mezclando la industrialización vía sustitución de importaciones con un aperturismo a la economía global. La brecha social se agrandó por el descuido en la inversión estatal para mejorar la calidad de vida de los sectores populares y por los vaivenes en las pocas medidas reformistas, especialmente en el plano agrario<sup>7</sup>.

Este contexto nacional, junto con radicales eventos internacionales en el marco de la Guerra Fría, produjeron la aparición de una “nueva” izquierda, que se diferenciaba del PCC en la opción armada. En Colombia, como en el conjunto de América latina, surgió una nueva generación de rebeldes alimentados por la revolución cubana, los procesos de descolonización en África y Asia y los avances materiales del campo socialista. Pero fueron las experiencias no soviéticas las que se convirtieron en polos de atracción para las nuevas izquierdas, las cuales a su vez se dividieron en torno a estos alineamientos internacionales.

---

<sup>7</sup> Acá nos apoyamos en Hartlyn (1993).

---

# MOVIMIENTOS SOCIALES

# MOVIMIENTOS SOCIALES

# MOVIMIENTOS SOCIALES

# MOVIMIENTOS SOCIALES

# MOVIMIENTOS SOCIALES

# MOVIMIENTOS SOCIALES

# MOVIMIENTOS SOCIALES

Las primeras expresiones de esta nueva izquierda se lanzaron a la acción armada de forma apresurada, por lo que fracasaron. Tal fue la experiencia del Movimiento Obrero Estudiantil y Campesino (MOEC) a comienzos de los años sesenta. Con el tiempo algunos núcleos armados lograron implantarse en zonas de tradición guerrillera liberal, como ocurrió con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), fundado en Cuba y que comenzó su accionar en Santander en 1965, y del Ejército Popular de Liberación (EPL), brazo armado del grupo maoísta disidente del PCC, que inició actividades en Córdoba y Sucre en 1967. Por su parte, las autodefensas comunistas se transformaron en guerrillas en 1964, a raíz de la operación militar que pretendió acabarlas en Marquetalia, y posteriormente adoptaron el nombre de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). El PCC acuñaría a partir de ese momento una fórmula que ya había utilizado la derecha: la combinación de todas las formas de lucha.

Al lado de estas guerrillas revolucionarias surgieron pequeños partidos de izquierda, que giraban también en torno a la lucha armada, aunque con el tiempo la fueron desechando para participar en el juego electoral. El rigor dogmático y la intransigencia ante los debates internos produjeron sucesivas divisiones, con lo que se fragmentaron aún más. Así ocurrió con los innumerables grupos maoístas hoy desaparecidos, con la excepción del Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario (MOIR), creado a finales de los sesenta. A comienzos del siguiente decenio afloraron también grupos trotskistas, de corte más intelectual e internacionalista. Si para ese momento algunas organizaciones de izquierda iniciaron la crítica de las armas, e incluso las mismas guerrillas rurales vivieron momentos de reflujo en su accionar, apareció una expresión armada más urbana y menos ortodoxa que se reclama defensora de las masas anapistas, a las que supuestamente se les arrebató el triunfo electoral el 19 de abril de 1970. Así surgió el M-19, a principios de 1974, después de una impactante acción mediática.

Por su parte, los movimientos sociales estuvieron marcados por la recomposición organizativa en condiciones de limitada democracia. La autonomía ante el Estado, o brilló por su ausencia en las fuerzas progubernamentales, o adquirió visos extremos en las influidas por las izquierdas, lo que generó mayor división orgánica. En todo caso, el sindicalismo aumentó sus afiliados para llegar a una cobertura cercana al 15% de los trabajadores asalariados, pero estuvo fragmentado en cuatro centrales además de un sinnúmero de no confederados. Otra novedad fue el mayor protagonismo de los trabajadores estatales, en especial del magisterio, el sector salud y el judicial, así como de empleados bancarios. De alguna forma se hacía evidente la proletarianización de las capas

---

medias. Por supuesto, los obreros industriales también tuvieron figuración, particularmente los azucareros, petroleros, trabajadores del cemento, de los textiles y de bebidas. Comparativamente con periodos como los años treinta y cuarenta, durante el Frente Nacional hubo una movilización laboral de baja intensidad y con pocas jornadas unitarias.

Los campesinos, en cambio, tuvieron en la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), una organización que logró unirlos temporalmente. Creada por Carlos Lleras Restrepo para dinamizar la reforma agraria, la ANUC logró superar el estrecho marco de las previas organizaciones del agro. A raíz de un intento divisionista del nuevo gobierno de Misael Pastrana, la mayoría —línea Sincelejo— se autonomizó del Estado y asumió un ideario de izquierda, que con el tiempo derivó en rapiña interna. Con todo, esta asociación había lanzado una oleada de invasiones de tierra en 1971, que atemorizó a los empresarios del campo y al gobierno y los llevó a iniciar una contrarreforma agraria con el Pacto de Chicoral al año siguiente. Por esa época, y al abrigo de la ANUC, revivió el movimiento indígena, especialmente en el Cauca, que al principio mantuvo la tensión entre clase y etnia para distanciarse luego de la organización campesina.

A su vez, los estudiantes vivieron un proceso de rápida radicalización en el Frente Nacional. En poco tiempo pasaron de ser los consentidos del bipartidismo, por haberse enfrentado a la dictadura, a ser sus principales antagonistas, tanto así que se inició el círculo vicioso de agitación-represión-cierre, que tanto afectó a las universidades públicas y a algunas privadas. El movimiento estudiantil generó formas organizativas autónomas, especialmente la Federación Universitaria Nacional de mediados de los sesenta, que fue suprimida por Carlos Lleras Restrepo, al ser confrontado en el campus de la Universidad Nacional en 1966. Aunque Lleras exageraba el peso de la izquierda, en realidad las identidades de políticas eran fuertes en el movimiento estudiantil, tanto que los principales partidos contaban con sus brazos juveniles, y no pocos dirigentes universitarios se fueron para el monte, algunos con resultados fatales. Este movimiento también fue emblemático por sus luchas democráticas, anti-imperialistas, y por una reforma académica que mejorara la calidad de las universidades. Igualmente, fue el sector más solidario con las luchas de otros movimientos sociales. Así se hizo evidente en 1971, cuando no sólo apoyó la lucha campesina y obrera, sino que además impulsó un “programa mínimo”, que temporalmente permitió el cogobierno en las universidades públicas, para ser reemplazado luego por rectores autoritarios acordes con el temple derechista del gobierno de Pastrana.

El auge de la movilización social a comienzos de los setenta expresaba también el desgaste del régimen de coalición, que en el terreno político se manifestó en el virtual triunfo de Rojas en 1970, ahora fungiendo como caudillo populista. Sin embargo, parecía que las luchas sociales y la política iban por caminos divergentes, e incluso, salvo algunas coincidencias coyunturales, las mismas movilizaciones sociales no convergían entre ellas.

### **Nuevos movimientos sociales y la crítica a las armas (1975-1990)**

En 1974 se presentaron las primeras elecciones libres desde 1946, en las que compitieron tres “delfines” de la política, imponiéndose el liberal Alfonso López Michelsen —beneficiado por el aura de reformista de su padre y su pasado rebelde— sobre el conservador Álvaro Gómez —hijo de Laureano y defensor del desarrollismo— y María Eugenia Rojas, en reemplazo de su anciano padre al frente de la ANAPO. Se inició el desmonte paulatino del Frente Nacional, aunque se mantuvo como norma constitucional la paridad en el gabinete ministerial.

La coyuntura fue aprovechada por algunos sectores de izquierda, como el PCC y el MOIR, para participar en el escenario electoral. Así se gestó la Unión Nacional de Oposición, una extraña alianza entre grupos prosoviéticos, maoístas y disidentes de la ANAPO. Tan precaria unidad no sobrevivió mucho tiempo, y para 1978 explotó en dos frentes electorales a los que se agregó otro de los grupos socialistas y trotskistas. Eso hizo que la revista Alternativa lanzara un plebiscito de firmas por la unidad de la izquierda, que terminó configurándose en otra

---

agrupación llamada “Firmes”. Con todo ello la participación electoral de las izquierdas fue bastante marginal, pues no superó el 5% del electorado. La fuerza de la izquierda parecía estar en otros frentes.

Tal vez lo más impresionante durante el gobierno de López Michelsen fue la magnitud de las protestas sociales. En efecto, según los registros históricos, en ese periodo se observó no sólo gran cantidad de luchas sociales, sino que se presentó la mayor movilización de la segunda mitad del siglo xx: el Paro Cívico Nacional de septiembre de 1977, convocado por las centrales sindicales y secundado por amplias capas populares urbanas y rurales. Esta jornada había sido precedida por una serie de huelgas laborales que abarcaron desde los jornaleros de la caña y de la palma africana hasta los maestros, bancarios y médicos del seguro social, pasando por los petroleros, cementeros y trabajadoras textiles. La agitación en el campo, aunque disminuía en intensidad, no desaparecía, mientras aumentaba la protesta “cívica” en pequeñas y medianas ciudades y se reactivaba el movimiento estudiantil.

En esas condiciones López propuso una reforma constitucional para controlar la protesta popular. Al serle negada esta salida, le correspondería a su sucesor, Julio César Turbay, aplicar la mano dura por medio del Estatuto de Seguridad expedido en 1978. Con éste se generalizó la violación de los derechos humanos por parte de las fuerzas del orden. Aunque la represión logró poner coto a la protesta social, alimentó el accionar urbano del Movimiento 19 de Abril (M-19), en consonancia con la oleada insurgente que se vivía en Centroamérica. Después de golpes de impacto mediático como el robo de armas del Cantón Norte y la toma de la embajada de la República Dominicana, el M-19 presionó al gobierno a dialogar para buscar una salida política al conflicto armado.

Como con Turbay no se logró avanzar mucho en este terreno, le correspondería a Belisario Betancur adelantarlos. De hecho, las grandes guerrillas, con la excepción del ELN, hicieron acuerdos de paz que desafortunadamente no fueron duraderos. Y es que además de la oposición del viejo establecimiento, la aparición de grupos paramilitares torpedeó tales acercamientos. Los pocos logros de los acuerdos de esos años se plasmaron en una reforma que propició la descentralización política y la elección popular de alcaldes. Ese sería el legado que intentó consolidar Virgilio Barco, mientras desmontó en forma definitiva el régimen de coalición. La degradación y fragmentación de la violencia llevaron al país “al filo del caos” a fines de los ochenta<sup>8</sup>.

Pero, antes de considerar esa coyuntura, veamos otros aspectos de este periodo. En lo económico, el modelo mixto que había caracterizado a Colombia se inclinaba cada vez más hacia la apertura al mercado global. El peso de las deudas externa e interna marcaba crecientemente la agenda de los respectivos gobiernos y los sometía a las recetas de la banca multilateral. Mientras tanto, la actividad del narcotráfico se iba expandiendo territorialmente e irrigaba todas las dimensiones de la vida colombiana, incluidos obviamente los actores armados.

La actividad social, como se dijo, tuvo un gran crecimiento en el mandato de López Michelsen, para luego disminuir con Turbay y recuperarse parcialmente en los siguientes gobiernos de los años ochenta. El sindicalismo fue tal vez el sector que más perdió protagonismo durante este periodo. Después de la contundencia de la protesta en septiembre de 1977, que fue leída magnificadamente por derechas e izquierdas, las convocatorias a los paros nacionales de 1981 y 1985 no fueron tan exitosas. Pero finalmente el esfuerzo de unidad sembró una semilla que redundó en la creación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) en 1986.

En el mundo agrario continuaba la fragmentación de la anuc, ante lo cual se percibieron algunos intentos unitarios que no cuajaron. Pero más que la división, a los campesinos los afectaba la violencia y las repercusiones negativas del cambio de modelo económico, cada vez más aperturista. Por esto, ellos mismos implementaron nuevos repertorios de protesta, centrados en la búsqueda de una ciudadanía integral. Para esto, establecieron alianzas pragmáticas con diversos actores regionales, sin resignar su autonomía. Por su

---

<sup>8</sup> Título del libro compilado por Francisco Leal y León Zamosc (1991).



---

parte, los movimientos indígenas consolidaron su organización nacional en 1981, aunque seguían viviendo internamente tensiones entre la identidad étnica y la de clase, a las que se le agregó la de género. Como sus territorios se convirtieron cada vez más en escenarios de la guerra, a mediados de los ochenta, en el Cauca, adoptaron su propia autodefensa invocando de nuevo a Quintín Lame.

Ya se ha mencionado el resurgimiento del movimiento estudiantil en el segundo lustro de los años setenta, para entrar en relativo reflujo en los ochenta, cuando también la violencia tocaba las puertas de los centros educativos. Por todo ello, la novedad social de este periodo estuvo en los movimientos “cívicos”. Aunque se insinuaban desde antes, en este periodo fueron llamativos su amplia cobertura territorial y el gran número de participantes en las movilizaciones locales y regionales. De esta forma, hubo proliferación de paros cívicos que mostraron el desigual desarrollo regional y las carencias urbanas, especialmente de infraestructura y servicios públicos. Aunque intentaron coordinarse nacionalmente, su real dinámica estuvo en lo local y lo regional. En forma paralela, en los años ochenta surgieron algunos movimientos políticos regionales que tuvieron incidencia en su ámbito territorial e incluso participaron con desigual éxito en elecciones. Luego de una serie de encuentros nacionales, a finales del decenio se unificaron bajo el rótulo de Colombia Unida, que rápidamente se integró a la Alianza Democrática promovida por el recién desmovilizado M-19.

La dinámica de la lucha social en estos años también muestra la irrupción de nuevas identidades como la étnica indígena, que jalona a las poblaciones afrodescendientes, y la de género. En efecto, desde los años setenta muchas mujeres de clases medias rompieron su doble militancia —política y de género— inclinándose por la segunda. Desde las orillas populares se gestaron organizaciones, no propiamente feministas, sino de mejora de sus condiciones de existencia. De esta forma el conflicto social en Colombia ya no se explicaba solamente por el choque de clases, sino que se pluralizaron sus actores y escenarios, trascendiendo las lecturas economicistas de esta dinámica. Igualmente, comenzó a percibirse un cambio de repertorio de las protestas hacia demandas más políticas, en especial la vigencia de los derechos humanos y por la paz. Y es que éstos eran los temas de debate público desde el gobierno de Turbay.

La izquierda, armada y desarmada, buscaba escenarios políticos y se abría cada vez más al país nacional por medio de frentes de masas, como A Luchar, el Frente Popular y la Unión Patriótica (UP). En ese sentido no era ajena a la crisis del socialismo real y de las izquierdas mundiales. Pero los pequeños logros de estas agrupaciones, especialmente de la UP, al conquistar una veintena de alcaldías populares y lograr un 6% de la votación presidencial en 1986, fueron contestados violentamente por fuerzas militares y paramilitares. De esta forma se desata una “guerra sucia” contra la UP y las organizaciones sociales y políticas de oposición.

Las guerrillas que realizaron acuerdos de paz con Betancur fueron regresando a la guerra en distintos tiempos. En ese contexto ocurrió la toma del Palacio de Justicia por el M-19 en noviembre de 1985, y la consiguiente contra-toma militar, con un saldo de más de un centenar de muertos, muchos de ellos de las altas cortes judiciales, y algunos desaparecidos. Siguiendo el ejemplo centroamericano, las fuerzas insurgentes conformaron sucesivas coordinadoras guerrilleras, pero ya afloraban dos polos en torno a la vigencia de la lucha armada. Así surgirá la AD-M19, agrupando a las fuerzas en proceso de desmovilización, y las restantes en armas seguirán en la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB).

Pero la violencia, degradada y fragmentada desde la insurgencia, los paramilitares, el narcotráfico y las bandas sicariales, con participación de algunas fuerzas estatales, exigía una salida política en forma de nuevo pacto social. La aludida “guerra sucia” contra la oposición y el asesinato de cuatro candidatos presidenciales, para no abundar en el terrorismo narcotraficante para impedir su extradición, fueron expresiones de este caos armado. Las guerrillas en vías de desmovilización y sus frentes políticos comenzaron a exigir ese nuevo pacto social, que fue implementado finalmente por la presión de los estudiantes movilizados luego del asesinato de Luis Carlos

---

Galán en agosto de 1989. Se abrió así la puerta a una Asamblea Constituyente que reformaría la carta política de Colombia.

### **Crisis partidista y nuevas formas de protesta social (1991-2002)<sup>9</sup>**

En diciembre de 1990, mientras se realizaba la votación para la mencionada asamblea, el gobierno de César Gaviria lanzaba un ataque militar a Casa Verde, el refugio de la comandancia de las FARC. Era un cruce de mensajes de paz y guerra que anticiparía los debates nacionales en el final del siglo xx y comienzos del xxi. La Asamblea Constituyente, a pesar de su baja votación, reflejó las fuerzas políticas en pugna: el liberalismo, disperso pero mayoritario; el conservatismo, también disperso, pero en el cual sobresalía el grupo de Álvaro Gómez; y la AD-M19, con una votación cercana al 30%. También fue notoria la elección de dos indígenas a los que se agregaría otro en delegación de su guerrilla desmovilizada. La pugna entre las distintas corrientes políticas se plasmó en la nueva Constitución, que terminó siendo una amalgama de principios neoliberales y socialdemócratas. Así, al lado de pomposas proclamas del Estado social de derecho y de una nación pluriétnica y multicultural, además de la consagración de novedosas formas de participación popular, se dio también la consagración de un Estado disminuido con privilegio de la economía de mercado.

Por ello no es extraño que el mismo gobierno que propició la nueva Constitución se haya lanzado a aplicar el modelo neoliberal triunfante en el mundo luego del derrumbe de la URSS. La brusca apertura internacional, que terminó siendo más para adentro que para afuera, junto con la disminución de los precios del café, derivaron en una aguda crisis agraria e industrial, no así de la actividad comercial y financiera. La proliferación de cultivos ilícitos internacionalizó la agenda nacional, mientras se sentía una mayor presencia de los Estados Unidos. Ellos no solamente certifican en forma periódica la lucha que Colombia libra contra el narcotráfico, sino que incluso le niegan la visa al presidente Ernesto Samper, a raíz de las denuncias de dineros calientes en su campaña —lo que internamente se conoció como “Proceso 8.000”. Su sucesor, Andrés Pastrana, no sólo mejorará las relaciones con la potencia del Norte, sino que además logrará su apoyo económico y militar por medio del Plan Colombia, que se ha ido escalando hasta convertir a Colombia en un gran receptor de ayuda norteamericana en América latina. En forma simultánea Andrés Pastrana tuvo que enfrentar, sin tanto éxito, la mayor crisis económica desde los años treinta y el desafío de la insurgencia, en especial de las FARC.

En efecto, después de la ruptura de los diálogos entre la CGSB y el gobierno Gaviria, se retornó al escenario de la guerra total. Se dio por terminada una pequeña tregua armada a comienzos de los noventa, a la que incluso se sumaron algunos sectores paramilitares en Urabá y Córdoba. La insurgencia, y en especial las FARC, fueron incrementando su capacidad militar, a la vez que abandonaron la “combinación de las formas de lucha” para centrarse en la guerra. Los paramilitares, por su parte, iniciaron un proceso que los llevó, a finales de siglo, a una cierta unificación política como Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Entre estos actores armados irregulares se desencadenó una disputa por el control territorial para facilitar los negocios ilícitos que adelantaban, mientras intentaban imponer su hegemonía a las poblaciones de esos “corredores estratégicos”<sup>10</sup>. El desgaste de la guerra y la movilización de la sociedad civil presionaron una nueva apuesta por la paz. Así, el gobierno de Pastrana despejó una amplia zona en el sur del país para iniciar negociaciones con las FARC. Con el ELN procedió más lento y finalmente no se concretaron los diálogos. Después de tres años de roces y tensiones, se rompieron las conversaciones con las FARC, dejando un amargo sabor en la opinión pública que se inclinó en ese momento hacia una solución militar del conflicto armado.

La combinación de guerra y apertura neoliberal acosaba a las organizaciones sociales con identidad de clase. En el mundo laboral, lo que no hacían las políticas de flexibilización lo completaba el accionar de los “señores de la

---

9 Para estas dos últimas secciones nos apoyamos en el reciente libro de Archila, García, Restrepo y Parra (2019).

10 Sobre estos aspectos ver González, Bolívar y Vásquez (2002).



guerra”. Como resultado, los sindicatos, representantes de la mano de obra formal de la economía, disminuyeron en afiliados y en capacidad de negociación colectiva. De ello no se libró ni siquiera el sector estatal, que se hizo cada vez más el gran protagonista del mundo del trabajo. Así, los empleados de entidades como Telecom, Caja Agraria y Ecopetrol, además del sector salud, lograron atemperar, pero no derrotar, su privatización.

Algo similar ocurrió con las organizaciones campesinas, debilitadas por la apertura económica y asoladas por la violencia. Sin embargo, resaltaron por su magnitud e impacto mediático las marchas en las zonas cocaleras del sur del país a mediados del decenio. Estas marchas, al contrario de lo que dijo la gran prensa, no exigían la legalización de los cultivos ilícitos, sino la inclusión ciudadana de los trabajadores involucrados en tales cultivos.

Para los pueblos indígenas, el año 1992 fue propicio para denunciar sus precarias condiciones de existencia material y cultural, hacer una campaña de autodescubrimiento y fortalecer los lazos con sus hermanos del continente. En ese decenio también se proyectaron políticamente por medio de aparatos electorales que les garantizaban presencia nacional, incluso más allá de la circunscripción especial otorgada por la nueva Constitución. En cambio, los grupos afrodescendientes no pudieron consolidar una proyección electoral coherente con sus intereses.

La situación para otros actores históricamente visibles fue más crítica. Nos referimos a los estudiantes y los llamados “cívicos” o pobladores urbanos. Los primeros mantuvieron una movilización por la defensa de la educación pública como un derecho, pero con gran dispersión organizativa. Los pobladores urbanos se vieron afectados igualmente por la violencia contra sus dirigentes, pero también por un cierto desgaste organizativo y electoral, fruto de gestiones locales poco exitosas. A pesar de esto, unos y otros sumaron fuerzas en 1999 contra el Plan de Desarrollo de Pastrana, produciendo un nuevo pico en la movilización social.

La dinámica de las protestas sociales en el decenio de los noventa también ratificó la tendencia ya señalada para el periodo anterior, esto es, de una mayor politización de las demandas, en especial ante la guerra interna. De esta forma, hacia el final de la década se presentaron amplias movilizaciones, como el Mandato por la Paz y las marchas del No Más. Estas últimas fueron la convergencia de dos tradiciones de movilización: las de denunciantes de las desapariciones y las opuestas a los secuestros. Tal vez por ello no tuvieron mayor efectividad, salvo presionar a Pastrana para los diálogos con la insurgencia, y de alguna manera allanaron el terreno para la réplica militarista cuando éstos fracasaron.



Otro elemento novedoso en lo social fue la aparición de actores que cobraron visibilidad en esos años, sin que necesariamente puedan ser considerados movimientos sociales como tales. Se trató, por ejemplo, de los Objetores de Conciencia al servicio militar, el sector de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas (LGBT) que recoge la pluralidad de opciones sexuales, los grupos ambientales y los afrodescendientes del Pacífico en su dinámica por consolidar las territorialidades comunitarias que les otorgó la Ley 70 de 1993.

El marco jurídico también fue crucial en la lucha de comunidades indígenas, como los u'was y emberá-katios, contra proyectos de exploración petrolera y de una hidroeléctrica, respectivamente. Estas comunidades hicieron uso de mecanismos legales, como la tutela o la invocación de disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aceptadas por el Estado, que exigían previa consulta a las comunidades para implementar megaproyectos en sus territorios. Con un gran despliegue nacional, y sobre todo internacional, y a un gran costo humano, logran contenerlos. Tal costo también afecta a las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) de derechos humanos y a las comunidades de paz o los grupos rurales y urbanos populares que se declaran contra la guerra<sup>11</sup>. En efecto, a fines de los noventa, casi diariamente era asesinado un miembro de esas organizaciones, cuando no eran verdaderas masacres las que se cometían contra ellas. El Estado no sólo desoía el clamor humanitario y dejaba en la impunidad la mayoría de esos crímenes, sino que en ocasiones reprimía y penalizaba la protesta ciudadana.

Otro factor que afectó a los actores sociales fue la crisis de la izquierda partidista, pues les cercenó la posibilidad de incidencia nacional y los limitó en sus horizontes utópicos de cambio revolucionario. Y es que en Colombia no sólo se vivió el coletazo del derrumbe del socialismo real con el consiguiente cuestionamiento del ideario de izquierda, sino que la guerra sucia prácticamente aniquiló a sus expresiones partidistas. De esta forma, para mediados de los noventa prácticamente desaparece la UP, y pocos años después hasta el PCC pierde su personería jurídica. Estas agrupaciones también habían sufrido la erosión interna por la creación de un Movimiento Bolivariano por parte de las FARC. A su vez, el MOIR, uno de los pocos partidos de izquierda sobrevivientes en esos años, sufrió nuevas divisiones luego de la muerte de su máximo dirigente, Francisco Mosquera. Y, finalmente, la fuerza que anunciaba superar la marginalidad de la izquierda, la AD-M19, realizó una suicida “operación avispa” en las elecciones de 1994 que la llevó a la desaparición del escenario político.

<sup>11</sup> Experiencias analizadas en *Emancipación social y violencia en Colombia*, eds. Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas (Bogotá: Norma, 2004).

---

## **Polarización en torno a la paz e izquierdas socio-políticas (2003 en adelante)**

Como ya se ha dicho, el fracaso de los diálogos de paz con las FARC en 2002 inclinó a la opinión pública hacia la salida militar anunciada por el candidato disidente liberal Álvaro Uribe Vélez. Éste inaugura un gobierno de mano dura, no sólo contra la subversión, sino contra todo lo que parezca de izquierda; en cambio, es de gran corazón con los paramilitares, con quienes inició un proceso de negociación que no desmontó completamente sus estructuras políticas y económicas e incluso militares, y que les ha garantizado cierta impunidad. En el plano internacional Uribe estuvo al margen de las tendencias de integración latinoamericana por favorecer las relaciones unilaterales con Estados Unidos. Su política contra las drogas y la insurgencia internacionalizó cada vez más el conflicto armado y generó roces con sus vecinos.

De esta forma, mientras en lo interno el gobierno aumentaba su aceptación, hasta ser reelegido en primera vuelta en 2006 –no así en la segunda en 2010, en lo externo se encontraba cada vez más aislado. Reeditando en forma anacrónica la Guerra Fría, Uribe Vélez polarizó al país quitándole piso al centro político y de paso atacando de muerte al bipartidismo. Enmarcado en la doctrina Bush, surgida en respuesta al ataque a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001, el gobierno colombiano decidió que no había conflicto armado, sino una guerra del terrorismo contra la sociedad, en la cual la población civil no podía ser neutral. Otro aspecto que le dio puntos a Uribe Vélez fue la recuperación económica luego de la crisis del cambio de siglo. Mientras se reforzaba el modelo neoliberal, continuó en aumento la brecha social.

En tal contexto, las luchas sociales profundizaron la tendencia a una politización creciente. En el primer decenio del siglo XXI, se vieron movilizaciones, con desigual éxito, contra el referendo uribista de 2003, la primera reelección presidencial, el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y contra todo tipo de violencia. Si al principio del mandato de Uribe disminuyeron las protestas, aumentaron desde 2006 llegando a un pico inusitado en 2007, debido a la persistente movilización de las víctimas del conflicto armado y a amplias manifestaciones de actores sociales involucrados con las transferencias del gasto público y con el pasivo pensional de las universidades públicas. Paralelamente, los movimientos sociales se deslindaron con mayor claridad de la vía armada y rechazaron los métodos de guerra de la insurgencia, aunque le reconocían su carácter político. En todo ello hubo un gran protagonismo de las mujeres, por ejemplo, en las marchas organizadas por la Ruta Pacífica; de los indígenas, por medio de valientes actos de resistencia civil y de marchas o “mingas”, como las de 2004 y 2008; y de la juventud, en general.

En cambio, las organizaciones sociales “modernas”, como los sindicatos, siguieron perdiendo representatividad, pero paradójicamente continuaron siendo cruciales a la hora de convocar grandes movilizaciones. Muchas organizaciones laborales han desaparecido por el asesinato de sus dirigentes o las amenazas a sus afiliados, pero también por los efectos del neoliberalismo que los lleva a disolverse o a reconvertirse en accionistas de su propia empresa. Pero la globalización también ha favorecido una mayor proyección internacional en ramas como el banano, o por medio de intentos unitarios mundiales como la Confederación Sindical Internacional (CSI). En el mundo agrario también hay organizaciones nacionales que se han afiliado a la internacionalista Vía Campesina. Otro tanto ocurre con los indígenas en el plano continental. Y la participación de distintos dirigentes sociales colombianos en los Foros Sociales Mundiales también favorece a la agenda anti neoliberal en el país. Incluso se hacen visibles algunas protestas en nuestro medio contra la guerra en Irak o contra la imposición unilateral norteamericana en asuntos de drogas o de orden público.

El inicio de nuevos diálogos de paz con la insurgencia marcó los dos mandatos del también reelegido Juan Manuel Santos (2010-2018). Heredero de Uribe Vélez en políticas económicas, especialmente en la profundización del extractivismo minero-energético, le lleva la contraria en asuntos de paz, y así abre



---

diálogos con las FARC en La Habana, en 2012, para firmar los acuerdos en 2016, año en el que también se inician las dilatadas conversaciones con el ELN. Por eso Santos se caracterizará por tratar de conciliar dos horizontes políticos divergentes: la negociación con la insurgencia y el reformismo, de una parte, y la preservación del modelo económico de raíz neoliberal, de otra parte. Su antiguo padrino, Uribe Vélez, se distancia hasta conformar un bloque opuesto a los acuerdos de paz, logrando derrotar por un pequeño margen el plebiscito aprobatorio de esos acuerdos en octubre de 2016.

En este contexto se observa el repunte de la protesta en 2011, especialmente de los estudiantes que se oponen a la privatización de la educación superior, y en 2013, que tiene que ver con lo acordado en La Habana en materia agraria, además de la negativa de Santos a contemplar alguna modificación al modelo de desarrollo y al mal manejo mediático de la coyuntura. Luego de estos picos, aunque disminuyen los indicadores de conflictos sociales, en parte también por la represión policial, siguen siendo altos en comparación con la tendencia histórica. Esto se debe a los incumplimientos coyunturales por parte del gobierno Santos y ahora de Ivan Duque (2018-2022) a los actores sociales e incluso a la insurgencia desmovilizada, a lo que se suma el histórico descuido estatal por las fronteras de la nación que prácticamente comienzan a pocas cuadras de la casa presidencial, pero se hace más evidente en las abandonas regiones de frontera y las costas, e incluso en parte de los valles interandinos. Todo ello ocurre en medio de la transformación de una violencia política que no desaparece, especialmente contra activistas sociales, ambientalistas y defensores de derechos humanos, que al día de hoy sigue cobrando víctimas<sup>12</sup>, lo que debilita más sus organizaciones, cuando no las aniquila.

Una forma de superar la debilidad de las organizaciones sociales y políticas de oposición fue hacer convergencia ante grandes puntos de debate nacional. En ese contexto se gestó, en 2003, una gran coalición de fuerzas sociales y políticas que obtuvo desiguales resultados en sus luchas. Pero, más profundamente, también en el país se visibilizó la llamada izquierda sociopolítica. De esta forma, a comienzos de este siglo la dirección de la cut promovió la creación de un Frente Social y Político (FSP), en el que se integraron dirigentes sociales con los remanentes de los partidos de izquierda. El FSP, después de ires y venires, divisiones y reagrupaciones, dio a luz al Polo Democrático Alternativo (PDA) que por algunos años fue una amplia convergencia de izquierda, pero con el tiempo se ha debilitado por sectarismos y divisiones internas, pero también por la violencia externa. Paralelamente se consolidaron las expresiones políticas indígenas, aunque con un horizonte cada vez menos emancipador. Con todo, las izquierdas lograron importantes avances, como la Alcaldía de Bogotá en 2003, 2007 y 2011, así como las gobernaciones del Cauca a cambio de siglo, luego Valle y Tolima, y las más permanentes en Nariño. Igualmente fue significativa la alta votación obtenida por el candidato presidencial del PDA, Carlos Gaviria, en 2006, y de la Colombia Humana, Gustavo Petro, en 2018.

## Conclusión

Para cerrar podemos decir que Colombia no está del todo ajena a lo que ocurre en el resto del continente, a pesar del escaso peso que ha tenido la izquierda política<sup>13</sup>. En efecto, los movimientos sociales en América Latina desde las transiciones democráticas de los años 90, no solo reclaman más democracia hacia dentro sino sobre todo hacia la sociedad. Pero no se limitan a exigir el retorno a la democracia representativa, sino que exigen una nueva ciudadanía más activa y participativa. Con esto redefinen no solo sus relaciones de poder con el Estado sino con las mismas izquierdas partidistas, que también están superando su tradicional

---

<sup>12</sup> Se habla de más de 300 asesinatos desde la firma de los acuerdos de paz. Según cifras del CINEP, en 2018 de 648 asesinatos en el país, 98 fueron contra líderes sociales (<https://bit.ly/2LylxAN>), esto sin contar los de desmovilizados de las FARC que suben del centenar desde octubre de 2016.

<sup>13</sup> Ver Rodríguez, Barret y Chávez (2005).

---

desprecio por la democracia y han tenido algunos logros locales no exentos de controversias. Esa nueva ciudadanía sociopolítica se define en clave de los derechos conquistados desde abajo y no como concesiones desde arriba. Son derechos a la diferencia sexual, étnica, racial, generacional; al territorio; a la autonomía; al libre desarrollo de la personalidad, y, en fin, para tener una vida digna.

## BIBLIOGRAFIA

- Archila, Mauricio (1991). *Cultura e identidad obrera: Colombia 1910-1945*. Bogotá.
- CINEP. \_\_\_\_\_ (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas: Protestas sociales en Colombia, 1958-1990*. Bogotá. ICANH y CINEP.
- \_\_\_\_\_ (2019). García, Martha C., Restrepo, Ana María y Parra, Leonardo. *Cuando la copa se rebosa: luchas sociales en Colombia, 1975-2015*. Bogotá. CINEP.
- Ayala, César (1996). *Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional*. Bogotá. Universidad Nacional, Colciencias, 1996.
- Bonnet, Diana, Nieto, Mauricio y De la Rosa, Michael (2010). *Colombia, preguntas y respuestas sobre su pasado y presente*. Bogotá. Universidad de los Andes.
- González, Fernán, Bolívar, Ingrid y Vásquez, Teófilo (2002). *Violencia política en Colombia*. Bogotá. CINEP.
- Guzmán, Germán, Fals Borda, Orlando y Umaña, Eduardo (1980). *La violencia en Colombia*. 2 tomos. Bogotá. Carlos Valencia Editores.
- Hartlyn, Jonathan (1993). *La política del régimen de coalición*. Bogotá. Tercer Mundo y Uniandes.
- Leal, Francisco y Zamosc, León (editores) (1991). *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*. Bogotá. IEPRI y Tercer Mundo.
- Medina, Medófilo (1980). *Historia del Partido Comunista de Colombia*. Bogotá. CEIS.
- \_\_\_\_\_ (1984). *La protesta urbana en Colombia en el siglo XX*. Bogotá. Ediciones Aurora.
- Oquist, Paul (1978). *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá. Instituto de Estudios Colombianos.
- Pecaut, Daniel (1987). *Orden y Violencia: Colombia 1930-1954*. 2 tomos. Bogotá. Siglo XXI, CEREC, 1987.
- CINEP. \_\_\_\_\_ (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas: Protestas sociales en Colombia, 1958-1990*.
- Rodríguez, César, Barret Patrick y Chávez, Daniel (editores) (2005). *La nueva izquierda en América Latina*. Bogotá. Norma.
- Santos, Boaventura de Souza, García Villegas, Mauricio (editores) (2004). *Emancipación social y violencia en Colombia*. Bogotá. Norma.
- Vega, Renán (2002). *Gente muy rebelde*. 4 tomos. Bogotá. Ediciones Pensamiento Crítico.

---

# NARRACIÓN CIMARRONA

JAIME AROCHA RODRÍGUEZ

Doctor en Antropología Cultural

Investigador Emérito de Colciencias

Profesor de Antropología,

Universidad Externado de Colombia

---

## Fabular e integrar

En su libro *21 lecciones para el siglo XXI*, el historiador Yuval Noah Harari (2018) reitera una tesis que desarrolló en dos obras anteriores que interrogan el futuro de la humanidad a partir de la evolución de los *sapiens*: el cemento de las comunidades humanas consiste en narrativas compartidas. Lo ideal sería que cada cuento tuviera bases empíricas, ya sea de carácter historiográfico o sociológico. Sin embargo, la realidad es que más bien ficción, fabulación y posverdad han predominado. Ese historiador resalta aquella máxima de Goebels que en Colombia vamos recitando de memoria a medida que tomamos conciencia de las estrategias del Centro Democrático para ejercer su influencia: una mentira repetida mil veces se convierte en verdad.

¿Cuál ha sido el mito que une a la comunidad colombiana? Hasta 1991, se trataba de un discurso hispanocentrado: tenemos una estirpe mestiza que amalgamó a españoles, negros e indios, y al mismo tiempo —gracias al aporte de la raza blanca— perfeccionó a las otras dos; habla una sola lengua, el español y cree en un solo Dios, el de los católicos apostólicos romanos. Cambiando los nombres de los vértices, ese modelo triangular tendía a repetirse a lo largo y ancho del mundo. Sin embargo, desde el decenio de 1960, comenzaron a figurar otras aristas, ya fuera debido al movimiento de derechos civiles en Estados Unidos o al desenmascaramiento del apartheid en Sur África. En nuestro caso se asomaba cierto desborde de historias divergentes a cargo de los nacientes departamentos de antropología, sociología, historia y ciencia política. Difundían las caracterizaciones de la nación que habían identificado la Expedición Botánica, la Comisión Corográfica, la Comisión Científica Permanente, la Comisión de Cultura Aldeana o el Instituto Etnológico Nacional. Nos uníamos así a la tendencia mundial a considerar geometrías alternativas para incluir a otras estirpes, lenguas y deidades. En América Latina, hacia 1985 Brasil y Nicaragua aprobaron constituciones que redefinían la ciudadanía para que incluyera la diversidad cultural, y en nuestro país la Comisión de Estudios de la Violencia en Colombia (1987) publicó una frase que influiría en la redacción del artículo séptimo de la carta de 1991: “El Estado colombiano deberá reconocer que la nación a la cual sirve es multiétnica...” (p. 131).

Esa innovación quedaría incorporada al proceso de paz con la guerrilla del M19 mediante las mesas de concertación y análisis que hacían parte del pacto (Arocha, 1989). Así hoy parezca increíble, connotados expertos en las reivindicaciones del movimiento indígena objetaron el alegato desarrollado en esas mesas a favor de identidades étnicas distintas a la indígena y, en consecuencia, legitimar la territorialidad ancestral de las comunidades negras (Cano y Cano 1989). Sin embargo, la discusión desencadenada influyó en el diseño de lo que sería el artículo

---

55 transitorio de la Constitución de 1991, al cual dio vida la Ley 70 de 1993 referente a los derechos étnico-territoriales y políticos de las comunidades negras.

Volviendo al final del decenio de 1980, los indios reclamaron la denominación de indígenas porque el cambio del discurso para integrarnos incluía la desracialización que había imperado para constituir la pirámide nacional y, para hacer énfasis en la autonomía negada, se autodenominaron “pueblos”. Los negros optaron por figurar como comunidades negras, y más adelante como pueblos afrocolombianos o afrodescendientes, dentro de la misma directriz de condenar las nominaciones que pudieran implicar inferioridad racial. A su vez que los gitanos exigían los apelativos de rom o romani.

## **Allende el hispanocentrismo**

Dentro de esa transformación, los indígenas llevaban cierta ventaja, debido a que la Ley 89 de 1890 les había reconocido sus formas de gobierno, dominio territorial y lengua, pero tan solo mientras se iban asimilando a lo que la narración hispanocentrada consideraba civilización. De esa manera, esos pueblos alcanzaron un protagonismo que le era escaso a la gente negra. Este vacío de visibilidad tenía raíces tanto históricas como académicas: los negros habían llegado para ser esclavizados, y esa condición los asemejaba a mercancías transables en el mercado o transferibles mediante testamento. Por si fuera poco, para su manejo los europeos habían elaborado los Códigos Negros con fórmulas precisas para controlar la insumisión mediante torturas que no podían comprometer ni el desempeño laboral, ni la reproducción de los esclavizados (Friedemann y Arocha, 1986, p. 15 y 16).

A esa asimetría la reflejó la Constitución de 1991. Mientras que el texto original de la nueva carta reconocía, especificaba y legitimaba los derechos territoriales, políticos y culturales de los pueblos indígenas, los de la gente negra tan solo fueron objeto de un artículo transitorio, el 55, el cual debería hacerse realidad mediante una ley para cuyo diseño la administración del presidente César Gaviria designó a la Comisión Especial de Comunidades Negras. Comenzó a sesionar a comienzos de 1992 y logró que el 27 de agosto de 1993, en la plaza Mosquera Garcés de Quibdó, ese presidente firmara el respectivo estatuto.

No obstante la relevancia de esa ley para el futuro de las comunidades negras, a la fecha siguen sin reglamentar capítulos esenciales para su plena aplicación, a saber, el IV, referente al uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente; el V, atiniente a recursos mineros; el VI, sobre protección y desarrollo de los derechos y la identidad cultural, y el VII, para la planeación y fomento del desarrollo económico y social. No valió ni que la exigencia de esa reglamentación hiciera parte de los reclamos que las organizaciones del movimiento negro le hicieran al gobierno del presidente Juan Manuel Santos durante el paro llevado a cabo en Quibdó en agosto de 2016 (Arocha 2016), ni la carta que los más destacados líderes de ese mismo movimiento le mandaran a ese presidente para que al final de su mandato evitara dejar ese injusto saldo socio-político y cultural (Angulo, Márquez y otros, 2018). Este desdén estatal no es ajeno a la persistencia de esa narrativa hispanocentrada que ha naturalizado la supuesta inferioridad de la gente de ascendencia africana. Más adelante examinaré características de la trata de cautivos y cautivas desde África para sustentar las raíces de esa inferiorización.

## **Ley de negritudes**

La Ley 70 de 1993 se anticipó al propósito de elaborar narrativas alternativas que incluyeran a las comunidades negras dentro de la nación, sin exigirles que renunciaran a sus identidades diversas. A partir del déficit de visibilidad de los pueblos de ascendencia africana, la ley incluyó una propuesta para reformar el sistema de educación pública mediante una Cátedra de Estudios Afrocolombianos que desarrollaran las instituciones en los niveles de básica primaria y secundaria. La cátedra no solo buscaba ofrecerles a niñas y niños afro luces sobre pasados que la educación tradicional había ocultado, sino mostrarles cómo sus ancestros habían contribuido a la formación nacional, partiendo de los aportes de las civilizaciones de África occidental y central que hasta

---

entonces aparecían como orígenes de salvajismo y barbarie. Además, esa propuesta se proponía impactar a las demás poblaciones del país, de modo que ellas justipreciaran la contribución de los africanos y sus descendientes al desarrollo nacional (Arocha, Guevara y otros, 2007).

La Cátedra de Estudios Africolombianos no ha sido objeto de una implementación sistemática y formal, de modo que, si hace casi 30 años la esperanza consistía en que diera origen a un sistema complejo y sofisticado de ciencia y tecnología, hoy tan sólo es objeto de acciones aisladas, casi heroicas a cargo de maestras y maestros a lo largo de la geografía nacional (Arocha, 2012, p. 682 y 683). Con todo, durante estos cinco quinquenios es innegable que la gente negra ha irrumpido en ámbitos que antes le eran vedados. Así, UNESCO ha incluido dentro de su lista representativa del patrimonio inmaterial de la humanidad los espacios culturales de Barranquilla por su carnaval (UNESCO, 2008a), Palenque de San Basilio (2008b), Fiesta de San Francisco de Asís en Quidbó (2012) y Música y cantos de Marimba del litoral Pacífico colombo-ecuatoriano (2015).

## **Patrimonios inéditos**

Diversos especialistas han documentado la raigambre africano occidental y central de estos patrimonios. Así, Nina S. de Friedemann se refirió a las huellas estéticas de Guinea-Bissau en las máscaras del carnaval y a las que los trajes del rey Congo que ostentan las indumentarias de la comparsa del mismo nombre (1985, p. 79, 82 y 92; 1994); del mismo modo, ella con Carlos Patiño Rosselli, entre otros autores, se refirieron a las raíces kikongo de la lengua palenquera y a los trazos angola que retienen los cantos fúnebres de esa comunidad, conocidos como lumbalú (Friedemann y Patiño, 1984). A propósito de San Pacho, Manuel Zapata Olivella habló del parentesco del santo con Orula y el antropólogo chocoano Rogerio Velásquez señaló que en el valle del río Congo a San Francisco lo llamaban Taita Pancho Kunalumbo (Arocha, Botero y otros, 2008, p. 72 y 73; Velásquez, 1960) y con respecto a la marimba, el etnomusicólogo Carlos Miñana (1990) ha destacado que las técnicas de afinación del instrumento corresponden a una memoria interválica africano-occidental. No obstante estos soportes empíricos, la preeminencia de la narrativa hispanocéntrica es tal que en una de sus grandes exhibiciones, —Del Monumento al Pensamiento, Patrimonio de Colombia para la Humanidad (2012-2013)— el Museo Nacional de Colombia clasificó a estas expresiones como mestizas, separándolas de las que para los curadores eran de clara raigambre indígena (Botero y González, 2010). Es posible que esos expertos hubieran tratado de evitar que a los patrimonios exhibidos no los contaminaran los estereotipos de salvajismo y barbarie con los cuales se nos ha enseñado a asociar a la gente negra.

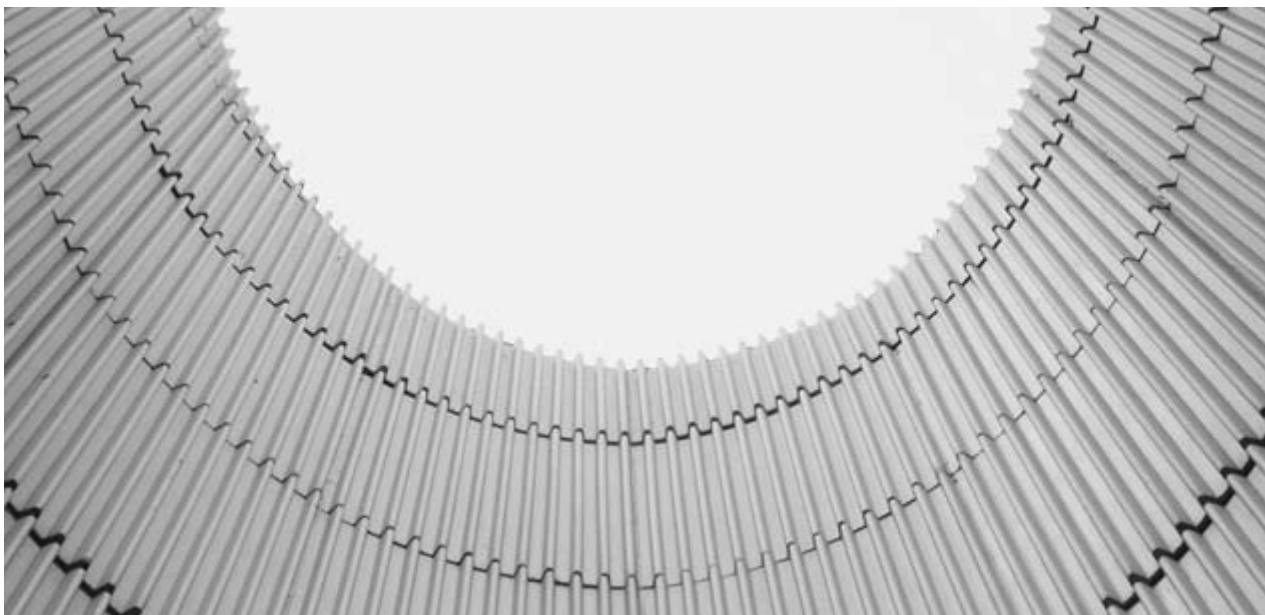
## **Cuento palenquero**

Ese tipo de mitificaciones del pasado le dan la razón a Harari, quien sostiene que en la creación de narrativas que aglutinen comunidades interviene más la emotividad que la racionalidad humana (Harari, 2018, p. 241-243). Hoy las redes sociales contribuyen a multiplicar y amplificar la repetición que convierte a los relatos basados en la ficción en verdades. Harari se refiere a la elección de Donald Trump y el Brexit como resultados cuya indeseabilidad tiene que ver con el debilitamiento del humanismo liberal y la democracia. Para el caso colombiano, examinaré un segmento de la historia del cimarronaje afrocaribeño que persistió desde la segunda mitad del siglo XVI, hasta comienzos del XVIII. Mentiras y rumores desencadenaron horrendas operaciones para reprimir y exterminar palenques. Mi argumentación se basará en la genealogía de Palenque de San Basilio que trazó la historiadora María Cristina Navarrete en el libro titulado *San Basilio de Palenque: memoria y tradición: surgimiento y avatares de las gestas cimarronas en el Caribe colombiano*<sup>1</sup>. Se basa en fuentes primarias de los archivos General de Indias, Histórico Nacional de Madrid, y General de la Nación, entre otros. Relata una historia compleja que ha sido

---

<sup>1</sup> Pese a los años que Nina de Friedemann dedicó a transmitirme sus experiencias historiográficas y etnográficas en San Basilio, el realce de las aproximaciones a cargo de la historiadora Navarrete se debió a la presentación que hizo la arqueóloga Caterina Mantilla en del seminario del Grupo de Estudios Afrocolombianos.





objeto de poco énfasis dentro del sistema educativo y de medios de comunicación, pero que encierra lecciones relevantes, incluyendo la de la capacidad que demostraron los palenqueros para negociar la paz en sus territorios, partiendo de conocimientos sobre la manera como operaba la justicia española; la de mantenerse firmes en los compromisos asumidos, conducta opuesta a las de esclavistas y oficiales coloniales, quienes desconocieron lo acordado a partir de lo que hoy llamamos noticias falsas, y en tercer lugar, la resiliencia sociopolítica: luego de ser objeto de operaciones de “tierra quemada”, prisión, muerte y decapitaciones, persistieron en la búsqueda de la libertad y en la reconstrucción de sus palenques. Antes de entrar en materia, especifico los componentes del espacio cultural palenquero incluido en el inventario de patrimonios inmateriales de UNESCO:

1. La lengua criolla que hablan los palenqueros, cuyo cimiento gramatical es kikongo africano y está lexicificada en ese idioma, en español y portugués. De esa manera da fe de que en las factorías y puertos africanos surgieron expresiones lingüísticas que permitían las transacciones comerciales, en ese caso de personas; con el tiempo, esas lenguas transaccionales dieron origen a *pidgins* más complejos, y a medida que había que socializar niños y niñas valiéndose de esos *pidgins*, creció su complejidad, hasta dar origen a los idiomas criollos. Además del palenquero, en Colombia existe el creole de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cuya genealogía incluye el Akán de Ghana y Costa de Marfil, el inglés y el español.
2. Los *kuagros* o grupos de edad que organizan a la sociedad palenquera, los cuales son reminiscentes de las *waaldes*, acerca de las cuales habló el filósofo fulbé Amhadou Hampaté Bâ de los escarpados de Bandiágara en Malí, África occidental, pero que han existido en casi todas las etnonaciones de esa misma área y de África central.
3. Las ceremonias fúnebres cimentadas sobre los cantos de Lumbalú con alusiones a un firmamento angoleño, al cual el alma del difundo retorna.
4. Expresiones musicales como el bullerengue sentao, el son de negro y el son palenquero objeto del festival de tambores que se celebra cada año en octubre;
5. El festival de cine Evaristo Márquez, creado por Enrique Márquez, uno de los hijos de quien actuara en la película *Quiemada* al lado de Marlon Brando, bajo la dirección de Gillo Pontecorvo (Martínez, 2019, p. 14 y 15).
6. La culinaria que ha sido objeto de galardones internacionales (Cassiani, Mendoza y Ardila, 2013).



A partir de la declaratoria, ese pueblo ha ganado una visibilidad significativa que lo convierte en atractivo para turistas y mercados culturales. Sin embargo, no ha podido sustraerse al intenso conflicto que ha tenido lugar en los Montes de María, incluyendo un destierro, cuyo lado positivo ha consistido en la ampliación del espacio cultural palenquero por casi toda la llanura Caribe y la península de La Guajira. Con todo, hoy la exotización extrema de Palenque tiende a velar ese pasado de búsqueda de la libertad. Los reiterados intentos por alcanzar la convivencia pacífica hacen de Palenque un importante laboratorio de paz.

### **Autonomía indeclinable**

La beligerancia para consolidar la autonomía cimarrona fue un proceso de casi dos siglos. Los rebeldes “de las sierras de Luruaco, María y San Lucas fueron parte de un proceso de lucha cimarrona por la conquista de la libertad, no necesariamente lineal, pero si articulado”. Entre quienes lideraron ese transcurso sobresalen Domingo o Benkos Biohó cuya lucha “estuvo relacionada con la de la reina Leonor del Palenque de Limón, Domingo Padilla capitán del palenque de Matudere, también llamado Tabacal y ... de Domingo [Angola o] Criollo, capitán de los palenques de las sierras de María, desde mediados hasta finales del siglo XVII” (23). Con respecto a la historia de San Basilio, Navarrete precisa que el palenque que lideró quien es el rebelde más conocido, Benkos Biohó, “se hallaba en una ciénaga en las cercanías de la villa de Tolú llamada Matuna y tuvo su existencia aproximadamente desde 1599 hasta 1619” (Navarrete 2008: 21, 22); por su parte, el líder de San Miguel Arcángel fue Domingo Criollo, quien actuó como negociador ante curas y oficiales de la gobernación de Cartagena, del Consejo de Indias y de la monarquía, entre 1680 y 1694, y Nicolás de Santa Rosa del mismo palenque, quien gestionó en 1713 el tratado de paz con el obispo Antonio María Cassiani. La mirada sobre esos últimos años le permite a Navarrete explicar el reemplazo del nombre de San Miguel por el de San Basilio: el convenio suscrito involucraba la construcción de una capilla, cuyo primer párroco —Isidro de Osorio— pertenecía a la orden de San Basilio (Navarrete, 2008, p. 159).

A lo largo del siglo XVII hubo cimarrones criollos originarios de la llanura Caribe y africanos o de *casta*. Por haber nacido en palenques, los primeros ya no tenían amo; mantenían el recuerdo de su ascendencia porque en caso de ser capturados, podían trazar a qué casa o familia habían pertenecido sus madres o abuelas, y de esa manera aspirar a un trato menos severo. De los de *casta* era más fácil identificar a quiénes los habían comprado en el mercado de Cartagena y en consecuencia ser objeto de castigos más crueles. En ese sentido, casi era lógico que más bien trataran de ocultar su ascendencia (Navarrete, 2008, p. 111). Estas historias divergentes explican

---

que los primeros fueran algo más sumisos que los segundos, y que en ocasiones la rebeldía de los últimos les complicara las reivindicaciones de los primeros, hasta el extremo de motivar parte de la represión militar que desembocó en lo que Navarrete denominó “El comienzo del fin” (p. 123-134).

## Criollos y castas

La casta que más menciona la autora es la *mina*. Quizás correspondía a los cautivos y cautivas de afiliación Ashanti, Fanti y Añi, entre otras de la familia lingüística Akán extendida por las actuales naciones de Ghana y Costa de Marfil. A estas personas se las embarcaba en San Jorge El Mina, puerto que les daba su denominación. Era gente aprestigiada por sus habilidades en la extracción de oro y en la orfebrería, cuya importación crecía a medida que tomaba fuerza el llamado segundo ciclo de la minería del oro, con placeres auríferos como los de los ríos Citará (Atrato), Nóvita (San Juan), Raposo, Telembí, Mira y Patía, entre otros del litoral Pacífico (Arocha, 1999, p. 13-30). Esas destrezas basadas en orígenes étnicos pudieron motivar “la intención definitiva de abandonar la sociedad esclavista y hacer una vida propia” (Navarrete, 2008, p. 60).

A propósito del origen de las castas, Navarrete se apoya en la propuesta de John Thornton para distinguir las siguientes áreas culturales de procedencia: Alta Guinea, de donde venían los yolofo y branes que ella identificó en sus fuentes; baja Guinea, de donde eran originarios los ararás, minas, popós, biáfaras y carabalies que ella encontró, y Angola, incluyendo a los angolas, congos, embondos, malembas, embuillas y luangos que figuran en su documentación (Navarrete, 2008, p. 90). De la frecuencia de congos y angolas depende la pregunta de si su importación tendría que ver con que eran gente adaptada a las selvas húmedas del valle del río Congo, que además ostentaba habilidades en la metalurgia del hierro. Se trataría, pues, de al menos dos cualidades funcionales para la expansión de la minería por el litoral Pacífico.

## Deshumanización

Con respecto a las razones del cimarronaje, Navarrete muestra que unas eran las de la gente *criolla* esclavizada que ya había nacido en la región y otras las de las *castas*. Los criollos justificaban la huida por el exceso de trabajo y el maltrato que impartían los amos. La misma historiadora se refiere a amenazas de castración, azotes y pringadas (Navarrete, 2008, p. 58). Para los segundos, es decir los negros de nación, el horror de la captura en África y la travesía atlántica eran determinantes. En su *Tratado de la esclavitud (Tractatus de Instaurata Aethiopum Salute)*, publicado en 1627, el jesuita Alonso de Sandoval se refiere a ese aprisionamiento:

Cautivos estos negros con la justicia que Dios sabe, los echan luego en prisiones asperissimas, de donde no salen hasta llegar a este puerto de Cartagena o a otras partes [...] Juntos pues y cautivos, si es en Angola, los suelen llevar, porque no se huyan, a la isla de Loanda, [donde] passan tanto trabajo, y en las cadenas aherrojados tanta miseria y desventura y el mal tratamiento de comida, bebida y pasadia, es tan malo, dales tanta tristeza y melancolia, juntandoseles la viva y justa persuasión que traen de que en llegando han de sacar azeite de ellos o comerselos, que vienen a morir de esto el tercio de la navegación [...] (Sandoval, 1987, p. 152).

Acerca de la travesía, el mismo Sandoval explica que

[...] dura mas de dos meses; tan apretados, tan asquerosos y tan maltratados, que me certifican los mismos que los traen que vienen de seis en seis con argollas por los cuellos en las corrientes, y estos mismos de dos en dos con grillos en los pies, de modo que de pies a cabeza vienen aprisionados; debaxo de cubierta, cerrados por fuera, do no ven ni sol ni luna, que no ay Español que se atreva a poner la cabeza al escotillón sin almadiarse, ni a perseverar dentro una ora sin riesgo de grave enfermedad. Tanta es la hediondez,

---

apretura y miseria del lugar. Y el refugio y consuelo que tienen, es comer de veinte y cuatro a veinte y cuatro horas, no mas que una mediana escudilla de harina de maiz o de mijo, o mijo crudo, que es como el arroz entre nosotros; y con un pequeño jarro de agua, y no otra cosa; sino mucho palo, mucho azote y malas palabras [...] (Sandoval, 1987, p. 152).

Y al llegar al puerto,

[...] sacanlos luego en tierra en carnes vivas, ponenlos en un gran patio o corral; acuden luego a el innumerables gentes, unos llevados de su cudicia, otros de curiosidad y otros de compasión [...] cargados de paños con que cubrirlos decentemente, porque sin ellos parecerian muy mal a los ojos castos [...] Y causa gran lastima, y compasión, ver tanto enfermo, tan necesitados, con tan poco regalo, y agazajo de sus amos, pues los dexan de ordinario por los suelos desnudos, y sin abrigo [...] (Sandoval, 1987, p. 152 y 153).

De estas informaciones se deduce la lógica de un evento acerca del cual habla la historiadora Navarrete: tan pronto desembarcó en Cartagena, el cautivo Manuel Congo huyó despavorido. Tuvo la suerte de encontrar cimarrones que le ofrecieron solidaridad y le permitieron incorporarse a uno de los palenques de los Montes de María (Navarrete, 2008, p. 63).

Sandoval llevó a cabo en Cartagena un estudio de historia oral y etnografía de los pueblos asentados en las regiones de África occidental y central comprendidas entre la curva del río Níger, los ríos Senegal y Gambia, el Cross, el Volta, la desembocadura del Níger y el río Congo. Para ello entrevistó traductores o *lenguaraces* a quienes había identificado entre cautivos y cautivas y utilizaba para socorrer y evangelizar a quienes iban desembarcando, de muy variadas afiliaciones lingüísticas y culturales. Las evidencias que recogió le dan la razón al historiador Robert Thompson, quien en su clásico *Face of the gods* cataloga como “campos de concentración flotantes” a los navíos que transportaban a quienes serían esclavizados en las Américas y el Caribe, junto con otras mercancías como arroz, ñame, plátano, banano, leguminosas, aves, ganado vacuno, caballos, cabras y cerdos (Carney y Rosomoff, 2009). Claro está que los apartes citados de Sandoval evidencian que esas personas tuvieron que habérselas con otros campos de concentración antes de ser embarcados y al llegar a puertos como Cartagena de Indias. Las factorías o depósitos de cautivos y cautivas donde los pombeiros —traficantes en las ferias de esclavos (Friedemann y Arocha, 1986, p. 486)— metían a quienes iban secuestrando a lo largo de los ríos mencionados corresponden a esos ámbitos de prisión: promiscuidad y desnudez, pésima comida, e infecciones frecuentes como las que les habían ocasionado los grillos y cadenas usados para la captura.

La novelista Eleonora Miano explica que en Camerún, su país, han surgido equipos de mujeres que recogen las memorias que aún narran acerca de lo que fueron la captura y deportación de miembros de diversos pueblos de África central. A partir de esa información escribió la galardonada novela *La estación en la sombra* sobre referencia a esas factorías. El encierro era tan aterrador que podía desembocar en suicidio o locura, hechos que también confirma Merytse Condé en *Segú*, otra clásica novela histórica. De ahí la petición que el novelista colombiano Manuel Zapata Olivella le hizo al entonces presidente de Senegal, Leopold Sedar Senghor, para que le permitiera pasar una noche en la absoluta desnudez en la casa de esclavos de la isla de Goré (Henao, 2008, p. 13 y 14). Buscaba vivir en carne propia el horror que debieron padecer sus antepasados, antes de atravesar aquella puerta que aún tiene un letrero que dice “Puerta de salida, viaje sin regreso” y que también aparece en puertos de Benín, como lo muestra el documental *Mensajero de dos mundos*, sobre la vida del fotógrafo y etnógrafo francés Pierre Verger, apodado Fatoumbi luego de haber sido iniciado tanto en la religión de los orichas en Benín como en el candomblé practicado en Salvador de Bahía (Brasil), su patria adoptiva (Buarque de Holanda, 2000). Entonces, no es por casualidad que el documental de UNESCO titulado *Las rutas de la esclavitud* sostenga que esos campos de concentración consistieron en el experimento cuyos resultados los alemanes aplicarían en su intento por acabar con los judíos, gitanos, negros y demás personas que clasificaban como indeseables (Walker, 2010).



---

Volviendo a las negociaciones que emprendió Domingo Criollo o Angola, son relevantes tres sacerdotes: “El padre Baltasar de la Fuente Robledo, cura del pueblo de Turbaco, y el licenciado Miguel del Toro, cura doctrinero del pueblo de Santiago, jurisdicción de la villa de Tenerife, gobernación de Santa Marta. El tercero de ellos fue el padre Fernando Zapata, de la Compañía de Jesús, a quien comisionó el obispo de Cartagena para entablar conversaciones de paz con los cimarrones” (Navarrete, 2008, p. 97). Los tres constituyeron un ala cuyo relativo pacifismo contrastaba con el militarismo por el cual abogaban esclavistas, miembros del gobierno y milicias coloniales. Para los primeros era prioritario el reclutamiento de almas para la iglesia; para los segundos, resarcir las pérdidas económicas que representaba el perder la mercancía humana que habían comprado en el mercado de Cartagena (Navarrete, 2008, p. 103 y 104).

Los contactos de Domingo Angola con el padre de la Fuente comenzaron en 1682 con la idea de frenar las acciones armadas a cargo del gobernador Pedro Zapata en 1655 para erradicar liderazgos como los de Benkos Biohó, (Navarrete, 2008, p. 110). El compromiso incluía suspender los alzamientos si la corona aceptaba a los cimarrones como sus vasallos. Pedían inmunidad por los alzamientos realizados y que suspendieran las acciones militares en su contra, eso sí asumiendo el compromiso de dejar de reclutar y albergar a quienes se rebelaban contra el cautiverio y buscaban refugio en las montañas. Sin tener que defender la libertad mediante las armas, ni de continuo estar alertas a posibles actos de represión, la gente del palenque de San Miguel podría dedicarse libremente a aquellas actividades de producción, incluyendo cultivos de maíz que los hacían autosuficientes (Navarrete, 2008, p. 109). Inclusive, desde la primera mitad del siglo XVII, Limón había logrado autonomía económica. “Los cimarrones obtenían armas, tabaco, [y] herramientas...trabajando las rozas y otros menesteres en las estancias...Negociaban las mantas de algodón que elaboraban [a cambio de] hachas machetes, cuchillos, tabaco, ropa y tocadores [paños para usar en la cabeza]...” (Navarrete, 2008, p. 55).

A esas conversaciones las contradijeron cruentas operaciones militares como la que ordenó el gobernador Juan Pando de Estrada en 1683 contra los palenques de los Montes de María. Involucraba cuatro compañías que sumaban 2000 hombres, quienes aplicaron la estrategia de la “tierra quemada”. Sin embargo, no lograron arrasarse con las aldeas rebeldes debido a que habían sido construidas en sitios inexpugnables, rodeadas de fosos y estacas (Navarrete, 2008, p. 107-110).

## **La cédula de la paz**

En procura de evitar los resultados que implicaba esa determinación, Domingo Criollo volvió a insistirle al padre de la Fuente en un convenio de paz. Sin embargo, en esa oportunidad le sugirió al clérigo que llevara a España un documento con las peticiones, y se lo presentara al rey. La respuesta del Consejo de Indias y del rey Carlos II<sup>2</sup> fue positiva, y se materializó mediante la real cédula de 1691 referente a los siguientes aspectos (Navarrete, 2008, p. 115 y 116):

- Dar cuenta a los cabildos secular y eclesiástico de que a los cimarrones les serán condonados sus delitos, por el servicio de Dios y paz de la provincia. Esto en virtud a que el rey tenía entendido que los negros de los palenques de las sierras de María deseaban sujetarse a la jurisdicción del gobierno y al obispado.
- Para gloria y honra de Dios y agregarle hijos al gremio de la iglesia, se concederá la libertad a los negros de los palenques, porque sin esta condición no aceptarían reducirse. Si hubiese alguien que se resistiere a renunciar a este derecho se le advertirá que tratar de conservarlo sería infructuoso.
- Si hubiese personas que por sus pocos medios persistiese en reclamar tal derecho y quisieren concederles la libertad, el proceso no se detendrá y ésta se les otorgará en nombre del rey. Se les ofrecerá un precio moderado y el dinero se sacará de los propios de la ciudad y de las arcas reales.

---

2 [https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Reyes\\_de\\_Espa%C3%B1a](https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Reyes_de_Espa%C3%B1a)



- Se explorará el ánimo de los cimarrones para saber si se mantienen firmes en la propuesta que manifestaron. Para hacerlo sería apropiado que don Baltasar de la Fuente hablara con Domingo Criollo, su caudillo, y con otros de sus principales. Lo acompañaría otro eclesiástico.
- Para prevenir desconfianzas frente al gobierno secular convendría la compañía de un oficial o cabo de Cartagena. Como su presencia podría traer inconvenientes, sería bueno que el oficial esperara hasta que los cimarrones la solicitaran.
- Una vez realizado el encuentro y la conferencia entre el caudillo y los comisarios, se les ofrecerá la libertad, tierras, el derecho a formar población y protección para ser tratados como vasallos e hijos de la iglesia y se firmarán capitulaciones. Si los cimarrones pidieren la firma del gobernador se despachará una persona que las lleve y las traiga de vuelta.

De la Fuente se demoró dos años en regresar a Cartagena con la cédula. Enterado, por medio de cuatro diputados, el cabildo secular de la ciudad le solicitó al gobernador suspenderla porque había sido conseguida “con siniestra relación” (Navarrete, 2008, p. 123). A esa noticia falsa la reforzó la que emitió el regidor perpetuo y procurador general de Cartagena, Cristóbal Peroso al acusar al sacerdote de haberse dejado engañar de los cimarrones, y a su vez, haberse valido de engaños en la gestión ante la corona (Navarrete, 2008, p. 124). Para amos de esclavos y regidores de Cartagena la prioridad consistía en ofrecerles recompensas a quienes capturaran a la gente insumisa para devolvérsela a quienes la habían comprado en el mercado de esclavos de Cartagena o para venderla en otras provincias o países.

## **Pesos por presos**

En las gestiones para que se aplicara la cédula de 1691, el padre Miguel del Toro reemplazó a de la Fuente, con el apoyo del jesuita Fernando Zapata. Sin embargo, parece ser que dudaba de las bondades del estatuto y su estado de salud comprometía una negociación que se complicaba porque la cédula tan sólo involucraba a los palenques de los Montes de María. Hubo reiterados levantamientos por parte de los cimarrones que habían quedado excluidos de la cédula, quienes también aspiraban a la paz y la libertad. Esa angustia motivó la reacción armada que comandó el gobernador Martín de Ceballos y la Cerda contra Matuderé y Betancur. Dejaron 105 cimarrones capturados, incluyendo 31 mujeres y nueve “crías”; 35 condenados “a doscientos azotes”; 13 caudillos ahorcados a cuyos cadáveres los descuartizaron para exhibir miembros y cabezas “por los caminos y puertas de Cartagena” y para que quedara constancia de que habían desbaratado esos palenques (Navarrete, 2008, p. 133). Se les pagaron cuarenta pesos a quienes entregaran rebeldes y cuatro pesos a quienes lo hicieran con las cabezas cercenadas de los cadáveres.

En esa ocasión, el palenque de San Miguel fue objeto de un trato más benevolente debido a las capacidades de negociación de Domingo Criollo y de otros líderes que lo acompañaban, como Tomás Criollo (Navarrete, 2008, p. 133). La historiadora citada documenta la benevolencia con la cual Criollo trataba a los prisioneros de guerra, casi como si se hubiera adelantado a las normas internacionales que surgirían tres siglos después para humanizar la guerra (Navarrete, 2008, p. 107).

Y otra vez falsedades y rumores pasaron a ser las verdades que justificaron nuevas arremetidas. Uno de los orígenes de esa narración fue el testimonio del fraile José Sánchez, quien oyó la conversación de “un corro de ocho negros, la mayoría de ellos arará...con el mulato Francisco Vera...A los ararás no les comprendió lo que decían, pero al mulato le oyó decir: ‘no es tiempo ahora de eso, yo avisaré a ustedes’” y juntando esas frases con otra que le había oído al mismo Vera, infirió que “se trataba de una forma de levantamiento...” (Navarrete, 2008, p. 137). En medio de ese panorama, acusaron al padre de la Fuente de “haber inquietado a los esclavos domésticos y cimarrones de las montañas...” (p. 138), al extremo de que tuvo que refugiarse en la torre de la catedral para evitar que lo mataran; el gobernador Ceballos y la Cerda falleció, y quien lo reemplazó asumió una



política más dura de la cual dependió que el 22 de enero de 1694 proveyera un auto que declaraba: “no deben gozar de dicho indulto los negros criollos y que para que esta provincia gozase de toda paz y tranquilidad se les entraría a fuerza de armas” (Navarrete, 2008, p. 142). Esta historiadora cita a McFarlane en el sentido de que “la pretendida conspiración sería más bien ‘un drama político puesto en escena por miembros del patriarcado de Cartagena para proteger sus propios intereses y exhibir su poder’” (Navarrete, 2008, p. 135).

El 24 de febrero de 1694, el ejército colonial dismanteló el palenque San Miguel, acabó con Domingo Criollo mediante un arcabuzazo y lo decapitó para que su cabeza sirviera para aterrorizar a rebeldes y esclavizados. La guerra se extendió aún más, hasta llegar a la depresión momposina, donde los soldados hallaron aldeas fortificadas que dependían de la minería del oro, lo cual explica las quemazones de bohíos que hacían los propios rebeldes. Con ello buscaban frustrar el pillaje (Navarrete, 2008, p. 148).

### **San Basilio**

Pese a la devastación, como fue usual a lo largo del movimiento cimarrón, para 1710 era evidente que San Miguel había resurgido de las cenizas, con el liderazgo de Nicolás de Santa Rosa. A los nombres de Baltazar de la Fuente, Miguel del Toro y Fernando Zapata los reemplazó el del obispo Antonio María Cassiani, quien se halló ante un conjunto de peticiones mucho más complejo. De ellas destaco las siguientes (Navarrete, 2008, p. 160 y 161):

- Se comprometieron, comunitariamente, a tener rozas para liberar los esclavos, que se hubieran identificado en el pueblo, según el avalúo que se realizaría por orden del obispo. El producto de las rozas se entregaría al obispo para ir pagando a los propietarios de cada uno de los esclavos ...  
[...]
- Todos los hombres padres de familia estarían obligados a elegir comunitariamente, entre quienes eran considerados libres, un alcalde ordinario que les pareciese conveniente para el buen gobierno, el primer día de cada año...  
[...]
- Si muriere el capitán del pueblo, Nicolás de Santa Rosa, quien se desempeñaría mientras viviera, las justicias acudirán ante el gobernador de Cartagena para el nombramiento de un nuevo capitán para gobernarlos y hacer justicia.



- Cuando hubiese enemigos y se llamare a defender la ciudad de Cartagena, debería acudir al servicio del rey toda la gente de armas del pueblo. Desde el día del arribo a la plaza de Cartagena se les pagaría el estipendio que ganan las demás milicias de la provincia.
- Sería la obligación de las justicias impedir el avecinamiento o la construcción de bohíos a españoles, mulatos, indios u otra gente. Si algunos vinieren a vender géneros, el capitán les señalaría casa para vivir y los días que permaneciere...  
[....]

Otra vez, temerosas de una revuelta general de la población negra, las autoridades civiles lograron que el obispo Antonio María Cassiani fuera “llamado ante la corte española, en la península. No se tiene conocimiento si alcanzó a presentarse porque ese mismo año falleció en el mes de noviembre” (Navarrete, 2008, p. 164). Con todo, gracias a la persistencia y habilidades de negociación de Nicolás de Santa Rosa, “...San Basilio Magno se constituyó en un pueblo donde dominarían antiguos cimarrones y sus descendientes, constituido principalmente por gente negra. La presencia de agentes externos sólo podría ser ocasional y por cuestiones de comercio. Esto marcaría el futuro de la población que ha mantenido su configuración étnica a lo largo de los siglos” (Navarrete, 2008, p. 165).

## **Los Montes hoy**

Entonces, a lo largo del siglo XVII, existió un vínculo entre represión violenta de la lucha cimarrona en la llanura Caribe y percepción de inseguridad en Cartagena. A su vez, esta última dependió de rumores cuya reiteración les dio fuerza de verdad. Del paralelismo con lo sucedido en la misma región a lo largo de los últimos quince años dan fe el destierro de palenqueros y las masacres de Mampuján, El Salado, Guáimaro, El Tapón y La Libertad a cargo de diversos grupos paramilitares. La excusa, otra hipérbole: la complicidad de los miembros de cada comunidad con las guerrillas. Las respuestas han consistido en discursos opuestos, en ocasiones también hiperbólicos como el de quienes organizan el Festival de Tambores y Expresiones Culturales de Palenque. La propuesta que le presentaron al Programa Nacional de Concertación Cultural en 2015 sostiene que San Basilio es el ¡mayor representante de la herencia africana en América! y que ese mismo pueblo es ¡el hervidero cultural más representativo de este país! (PNCC-C4013-2015). No obstante que se trate de una narración que podrían

---

cuestionar otros pueblos de ascendencia africana que se ven a sí mismos como portadores de legados igualmente valiosos, el festival tiene propuestas de gran calado como la de un museo que recoja aquellos tambores que se tocan en Palenque o los que están en riesgo como el enorme *pechiche*, además de los del resto del país. La meta, alcanzar visiones comparativas. Algo similar proponen con trenzas y peinados como fuentes de una identidad afro que ya aparece deletreada para comienzos del siglo XVII en la obra de Alonso de Sandoval ya mencionada (1987, p. 57-149).

De la robustez de la narrativa palenquea habla el proyecto titulado *Diáspora: revitalización cultural en poblaciones relocalizadas de la Guajira* que en 2015 la fundación Letras Guajiras le presentó al Programa Nacional de Concertación Cultural del Ministerio de Cultura (PNCC N° C2688-2015). Se refiere a la confluencia de palenqueros e indígenas zenú y wayuu, debida al destierro por el conflicto armado. Miembros de los tres pueblos comparten dos asentamientos urbanos en Riohacha, a saber, Palenquito y Quilombo África. Ambos nombres indican el papel preponderante que desempeñan los cimarrones contemporáneos en el aglutinamiento comunitario a partir de las memorias que aporta cada quien. Los proponentes intentan desarrollar talleres de escritura para darles fuerza a los legados confluyentes, más que todo transmitidos mediante la oralidad. Para reforzar esos reservorios, han buscado valerse de dos bibliotecas que publicó el Ministerio de Cultura en 2008, la de literatura afrocolombiana y la de literatura indígena.

Por su parte, mujeres víctimas de la masacre de Mampuján se asociaron en ASVIDAS (Asociación para la vida digna y solidaria) y narraron el horror de la violencia que enfrentaron tejiendo un conjunto de tapices que les han dado renombre internacional. En septiembre de 2010 la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional exhibía esas telas alrededor del espejo de agua del edificio de posgrados, Rogelio Salmona. La muestra conmovedora trazaba los orígenes étnicos de la comunidad hasta el África; ilustraba la deportación de cautivos y cautivas hacia las Américas, así como la formación del pueblo, las violaciones de mujeres, las decapitaciones usando motosierras, y la destrucción del pueblo. Los responsables de semejante horror fueron el bloque Héroes de los Montes de María, con el liderazgo de Juancho Dique y Diego Vecino, en alianza con el Batallón de infantería de marina N° 3 (Verdad abierta, 2012). Por fortuna, el Museo Nacional de Colombia incluyó en su sala Memoria y Nación el tapiz sobre la travesía de cautivos y cautivas a lo largo del Atlántico.

## **La Libertad**

Otro pueblo que se valió de medios no convencionales para elaborar una narrativa contestataria fue La Libertad. Muñecas de trapo apoyaron los mensajes que, con el liderazgo de la enfermera Adriana Porras, nueve liberteñas comenzaron a emitir en 2007 recuperando cánticos y juegos de rituales fúnebres. A partir de 1996, liderados por Marco Tulio Pérez, alias el Oso, los paramilitares del Frente del Golfo de Morrosquillo habían prohibido toda la liturgia relacionada con el culto a los muertos, reflejo de pasados africano-occidentales y centrales. Junto con esa tradición, los mismos paras criminalizaron los bailes cantaos, en especial el bullerengue. Aterrada por posibles represalias, la comunidad dudaba de la iniciativa de las nueve líderes, la cual incluía pruebas de las violaciones y abusos sexuales que había cometido el Oso, pero que él había excluido de sus testimonios ante los tribunales transicionales de Justicia y Paz.

La Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz les dio un empujón a las liberteñas para continuar con el propósito de convertir antiguos géneros musicales en “expresiones de catarsis que amplificarán rehabilitación y reconciliación” (Rojas 2018, p. 203). Isabel Martínez, una curtida intérprete de bailes cantaos, apoyó a las luchadoras contra el Oso enseñándoles a niños y adolescentes sobre las prácticas vedadas. Estos últimos crearon el Conjunto Afromúscia en los Montes de María (AFM) y un nuevo género, el *bullenrap*, que no fue ajeno al fortalecimiento de los testimonios que las líderes le llevaron a la Corte Suprema de Justicia. Sus jueces sentenciaron el 4 de marzo de 2015 que el Oso pasara a la justicia ordinaria por haber faltado a la verdad (Rojas,

---

2018, p. 233, 247, 193-195). El 17 de mayo, en Barranquilla atentaron contra Mayerlis Angarita, creadora de la organización Narrar es Vivir que agrupa a mujeres víctimas del conflicto armado. Preocupa que este suceso sea una retaliación por luchas como las emprendidas por las nueve lideresas de La Libertad (Redacción Judicial, 2019).

## **Monte pío**

“Empeñan la palabra y pierden el recibo” fue la manera como la líder Francia Márquez resumió el patrón de mendacidad e incumplimiento oficiales. El 18 de mayo, María Jimena Duzán entrevistaba a la líder afrocaucana por el atentado del cual había sido víctima diez días antes, cuando en Las Lomitas estaba reunida con Carlos Rosero del Proceso de Comunidades Negras y otros líderes de la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca. Preparaban el pliego que aspiraban presentarle al presidente Iván Duque el 8 de mayo. Incluía los acuerdos alcanzados en la minga del suroccidente que de manera específica se referían a las comunidades negras (Semana, 2019a). Entre esas reivindicaciones sobresalía la referente a la reactivación “de la mesa de diálogo, para la ruta de cumplimiento de los más de 300 acuerdos firmados e incumplidos que están en diversas actas desde 1986 hasta el 2018” (Semana, 2019b). En su artículo de Razón Pública, Fernando Dorado (2019) añade que la Asociación se proponía buscar mayor:

- Respeto y garantía de los derechos colectivos y reglamentación de la ley 70 de 1993, siguiendo los principios de progresividad de los derechos colectivos y de consulta previa;
- Cumplimiento de los acuerdos de paz en cuanto a reparación colectiva a las víctimas, protección de líderes y comunidades y apoyo para desarrollar estrategias productivas, sustitución de cultivos ilícitos y mecanismos de seguridad comunitaria como las “guardias cimarronas”.
- La tierra y el territorio, lo que implica la compra y adjudicación colectiva, el control de la minería ilegal y la defensa del agua y los bosques.

La última petición tiene que ver con que la autonomía de los consejos comunitarios de las comunidades negras no ha sido reconocida a plenitud, pese a ser uno de los requisitos principales que estableció la Ley 70 de 1993. Por su parte, como si se tratara de cimarrones rebeldes, las anteriores se relacionan con la opción también negada de que los sistemas ancestrales de producción puedan realizarse a plenitud.

## **Para concluir**

Engaños e incumplimientos dependen de la percepción de inferioridad a la cual se aferran quienes ejercen el poder al relacionarse con gente india o negra. Esa manera reiterada de mirar a unas personas como si solo fueran fuerzas de trabajo o mercancías humanas se arraiga en las condiciones del cautiverio en las factorías próximas a los puertos de África occidental y central; en el embarque en campos de concentración flotantes; en el hacinamiento y hediondez de los depósitos que recibían a las “cargazones humanas”; en las torturas que incluían pringar al rebelde; en la tierra quemada como estrategia para arrasar palenques; en los cuerpos decapitados, cuyas cabezas quedaban exhibidas en Cartagena como escarnio a la insumisión; en un presidente que se negó a encontrarse el 9 de abril con el liderazgo indio, negro y campesino que le ponía fin a la minga del suroccidente, fabulando el cuento de que ni la guardia étnica, ni su propia fuerza armada eran suficientes para garantizar su seguridad.

Mediante su inventario de patrimonios inmateriales de la humanidad UNESCO ha contribuido a que las narraciones diversas compitan y le quiten peso a la que se basa en el hispanocentrismo. Hoy la balanza estaría más equilibrada si la implantación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos estuviera acompañado del compromiso político con las innovaciones que introdujo la Constitución de 1991. Sin embargo, son necesarios ejercicios





racionales para comprender las narraciones sobre los aportes civilizatorios de las etnonaciones africanas donde nacieron los ancestros de la gente negra o acerca de sus luchas en pro de la autonomía territorial y política de sus pueblos. Ojalá se equivoque Harari al insistir en que esas prácticas son demasiado complejas para unos *sapiens* que llevan cientos de miles de años evolucionando a partir de historias muy simples a las cuales la emoción y no la razón troquelan en sus mentes. Iluminar un pasado sobre el éxito de las luchas cimarronas, pese a la reiteración del engaño oficial consiste en el destello de optimismo que guio la escritura de estas líneas.

## BIBLIOGRAFIA

- Acevedo Guerrero, Tatiana. Historias debidas. El Espectador, marzo 10, <https://www.elespectador.com/opinion/historias-debidas-columna-844025>
- Angulo, María; Márquez, Francia; Castro, Rudecindo y otros (2018). Carta al presidente Juan Manuel Santos y al Ministro del Interior Guillermo Rivera. Ref.: Reglamentación Integral y completa de la Ley 70 de 1993. Mayo 3, <https://renacientes.net/blog/2018/05/03/carta-al-presidente-de-la-republica-juan-manuel-santos-reglamentacion-integral-y-completa-ley-70-de-1993/>
- Arocha, Jaime (1989). Hacia una Nación para los Excluidos. Magazín Dominical, El Espectador, N° 329, julio 30, pp. 14-21.
- \_\_\_\_\_ (1999). Ombligados de Ananse: hilos ancestrales y modernos en el Pacífico colombiano. Bogotá: Colección CES, Centro de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2012). La persistencia del racismo contra los afrocolombianos como estado de cosas inconstitucional. En: Cepeda Espinosa, Manuel José (Ed.). Desplazamiento forzado, reflexiones para salir de la encrucijada. Bogotá: USAID, OIM, Universidad de los Andes, pp. 782-750.
- \_\_\_\_\_ (2016). Paro arrullado. En: El Espectador. agosto 29. <https://www.elespectador.com/opinion/opinion/paro-arrullado-columna-651865>
- Arocha, Jaime, Juliana Botero, Alejandro Camargo, Sofía González y Cristina Lleras (2008). Velorios y santos vivos. Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Bogotá. Museo Nacional de Colombia. Catálogo de la exposición.

- 
- Arocha, Jaime, Guevara, Natalia, Londoño, Sonia, Moreno, Lina del Mar, and Rincón, Liliana (2007). Elegguá y el respeto por los afrocolombianos. Una experiencia con docentes de Bogotá en torno a la Cátedra de Estudios Afrocolombianos. En: Revista de Estudios Sociales, Dossier Raza y Nación II. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de los Andes. Bogotá. Agosto. Pp. 94–105.
- Bà, Hampaté (2009). Amkulell el niño fulbe. Barcelona: Casa África.
- Botero, Juliana y González, Sofía (2014). Velorios, santos y marimbas en el Museo Nacional de Colombia: ¿de quién es el patrimonio de la nación? En: Universitas Humanistica. Vol. 77. p.277 - 301.
- Buarque de Holanda, Luisa (2000). Pierre Fatoumbi Verger, mensajero de dos mundos. Documental a color con la narración de Gilberto Gil. Salvador. Bahía, Brasil: Gegé Producciones. Copene.
- Cano C., Claudia; y Marisol Cano B. (1989). “Las etnias en la encrucijada nacional”. En: Magazin Dominical. El Espectador. N.º 322. 20 de agosto. pp. 3-11.
- Carney, Judith (2001). Black Rice, the African origins of rice cultivation in the Americas. Cambridge. Harvard University Press.
- Carney, Judith y Rosomoff, Nicholas (2009). In the shadow of slavery, Africa’s botanical legacy in the Atlantic world. Los Ángeles. University of California Press.
- Cassiani, Alfonso, Mendoza, Cristian and Ardila, Rodolfo (2013). Kumina ri Paleqnue p ató Paraje, Cocina de Palenque para el Mundo, Proyecto Son ri Tambó. Fortalecimiento de la cultura y lengua palenquera mediante su inclusión en la cultura escrita. Bogotá: Fundación para el Desarrollo Social Transformemos.
- Comisión de Estudios sobre la Violencia en Colombia (1987). Colombia, Violencia y Democracia. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia y Colciencias.
- Condé, Maryse (2000). Segú: la saga de los Traoré en el África de los siglos xviii y xix. Volumen 1. Barcelona. Ediciones B.
- De Sandoval, Alonso (1987) [original 1627]. Un Tratado sobre la Esclavitud (Tractatus de Instaurata Aethiopum Salute). Madrid. Alianza Editorial.
- Dorado, Fernando (2019). ¿Qué hay detrás del atentado contra Francia Márquez? En: Razón Pública. mayo 12. <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/11973-que-hay-detras-del-atentado-contra-francia-marquez.html>
- Forero, Sebastián (2019). Las mujeres que rompieron el silencio en los Montes de María. En: El Espectador. marzo 25. <https://www.elespectador.com/seguimos-adelante/las-mujeres-que-rompieron-el-silencio-en-los-montes-de-maria>
- Friedemann, Nina S. de (1989). Carnaval en Barranquilla. Bogotá. Editorial La Rosa.
- \_\_\_\_\_ (1994). Marimondas en el Carnaval de Barraquilla. En: América Negra. N° 8. Pp. 171-177.
- Friedemann, Nina S. de y Jaime Arocha (1986). De sol a sol. Génesis, transformación y presencia de los negros en Colombia. Bogotá. Planeta Editorial.
- Garzón, Sofía (2019). No nos dejaremos morir. En: El Espectador. mayo 17. <https://www.elespectador.com/opinion/no-nos-dejaremos-morir-columna-861151>
- Gutiérrez Torres, Carolina; Junieles Acosta, Irina y Jiménez Ospina, Alejandro (2018). Los Guáimaras y El Tapón, la masacre invisible. Bogotá. De Justicia. agosto 21. <https://www.dejusticia.org/publication/los-guaimaras-y-el-tapon-la-masacre-invisible/>
- Harari, Yuval Noah (2014). De animales a dioses. Bogotá. Debate.
- \_\_\_\_\_ (2016). Homo Deus: breve historia del mañana. Bogotá. Debate.
- \_\_\_\_\_ (2018). 21 lecciones para el siglo xxi. Bogotá. Penguin Random House/ Debate.
- Henao Restrepo, Darío (2008). Los hijos de Changó, la epopeya de la negritud en América. En: Zapata Olivella, Manuel. Changó el gran Putas. Bogotá. Ministerio de Cultura, Biblioteca de Literatura Afrocolombiana, pp. 11-29.
- Martínez, William (2019). “Descolonizar la vida: el problema no es que los blancos quieran narrar la historia de los negros. El problema es que los negros no han contado con los medios para poder contar su historia”. En: Arcadia. N° 160. 27 de febrero a 26 de marzo. Pp. 14-17.

- 
- Mintz, Sidney y Price, Richard (1995). *The Birth of African-American Culture, an Anthropological Perspective*. Boston. Beacon Press.
- Miano, Leonora (2015). *La estación de la sombra*. Barcelona. Casa África.
- Miñana Blasco, Carlos (1990). *Afinación de las marimbas en la costa pacífica colombiana: un ejemplo de memoria intervállica africana en Colombia*. Bogotá: Departamento de Antropología Universidad Nacional de Colombia. <http://www.humanas.unal.edu.co/colantropos/files/1514/5615/3583/marimbas.pdf>
- Redacción nacional (2009). No hubo encuentro entre el presidente Duque y los indígenas del cauca. En: *El Espectador*. abril 9. <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/cauca/no-hubo-encuentro-entre-el-presidente-duque-y-los-indigenas-en-el-cauca-articulo-849559>
- Revista Semana (2019<sup>a</sup>). Francia Márquez denuncia atentado en su contra y otros líderes en Cauca. *Semana nación*. mayo 4. <https://www.semana.com/nacion/articulo/francia-marquez-denuncia-atentado-en-su-contra-y-otros-lideres-sociales-con-armas-y-granadas/612547>
- \_\_\_\_\_ (2019b). “El atentado era para todos los que estábamos ahí”, Víctor Hugo Moreno. Entrevista en *Semana*. mayo 5. <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-atentado-era-para-todos-los-que-estabamos-ahi-victor-hugo-moreno-lider-afro-del-norte-del-cauca/612644>
- Rojas, Juan Sebastián (2018). *Drums, Raps, and Song-games, an Ethnography of peacemaking in the Afro-Colombian Town of Libertad (Sucre)*. PhD Dissertation. Bloomington: Department of Folklore and Ethnomusicology, Indian University.
- Redacción Judicial (2019). Atacan a Mayerlis Angarita, líder social en los Montes de María, en Barranquilla. *El Espectador*. mayo 19. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/atacan-mayerlis-angarita-lider-social-de-montes-de-maria-en-barranquilla-articulo-861526>
- Semana sostenible (2018). El “nobel ambiental” que ganó Francia Márquez por su lucha contra la minería ilegal. *Semana sostenible*. abril 23. <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/francia-marquez-gana-premio-goldman-por-su-lucha-contra-la-mineria-ilegal/40870>
- Thompson, Robert Farris (1993). *Face of the Gods. Art and Altars of Africa and the African Americas*. Nueva York / Múnich. The Museum of African Art / Prestel.
- UNESCO. (2008a). El Carnaval de Barranquilla. París. UNESCO. Patrimonio inmaterial. <https://ich.unesco.org/es/RL/el-carnaval-de-barranquilla-00051>
- \_\_\_\_\_ (2008b). Espacio cultural de palenque de San Basilio. París. UNESCO. Patrimonio inmaterial. <https://ich.unesco.org/es/RL/el-espacio-cultural-de-palenque-de-san-basilio-00102>
- \_\_\_\_\_ (2012). Fiesta de San Francisco de Asís en Quibdó (Colombia). París. UNESCO. Patrimonio inmaterial. <https://ich.unesco.org/es/RL/fiesta-de-san-francisco-de-asis-en-quibdo-colombia-00640>
- \_\_\_\_\_ (2015). Música de marimba y cantos y bailes tradicionales de la región colombiana del Pacífico sur y de la provincia de Esmeraldas. París. UNESCO. Patrimonio inmaterial. <https://ich.unesco.org/es/RL/musica-de-marimba-y-cantos-y-bailes-tradicionales-de-la-region-colombiana-del-pacifico-sur-y-de-la-provincia-ecuatoriana-de-esmeraldas-01099>
- Verdad abierta (2012). Mampuján, ¿Verdad a medias, reparación inconclusa? Marzo 20. <https://verdadabierta.com/mampujan-iverdad-a-medias-reparacion-inconclusa/>
- Walker, Sheila (2010). *Rutas del esclavo, una vision mundial*. París. UNESCO. Documental a color.

---

# ***Las nuevas élites emergentes, poder político y prácticas mafiosas en Colombia***

RICARDO VARGAS M.

Sociólogo. Investigador asociado al TNI

---

Al observar los elementos clásicos que caracterizaron el surgimiento de la mafia se reconoce el poder desafiante del bandidismo, la corrupción de los poderes instituidos y de la administración de justicia, la porosidad de la frontera entre legalidad e ilegalidad y las asociaciones privadas en busca de un poder exclusivo para su beneficio. Situado todo en un contexto de carencias en el monopolio de la fuerza por parte del Estado, crea nichos que han posibilitado su emergencia y consolidación (Matard-Bonucci, 1994). A estas viejas características debe sumársele hoy su variabilidad histórica al compás de los procesos de cambio en el contexto internacional, como resultado de la globalización, nuevas tendencias de los regímenes estatales y, en general, del desarrollo capitalista en el marco de una economía de libre mercado.

Si bien las referencias a los conceptos clásicos de mafia muy enmarcados en sus orígenes rurales son inevitables y necesarias (Blok, A:1988; Gambetta, D: 2007; Matanzaro, R.1992) la visión sobre las nuevas formas de actuación, reconfiguración organizativa y las nuevas modalidades de relacionamiento tanto con la institucionalidad como con la sociedad misma se tornan indispensables<sup>1</sup>.

Por supuesto, existen características *inamovibles* del carácter de la mafia y, en tal sentido, la más importante es la que gira alrededor de la confianza; de allí que siga siendo -al decir de Gambetta - una empresa económica específica, una industria que produce, promueve y vende protección privada. Esa condición de empresarios de la protección busca garantizar transacciones tanto legales como ilegales y en ese contexto se ofrece un servicio cuya demanda puede estar presente en el contexto de transacciones económicas, o se crea a partir de la práctica de la extorsión. (Camacho: 2010, 8).

En el mismo sentido, es también un mecanismo de ascenso social, de endeudamiento y de acumulación de capital para un grupo específico de una sociedad que suele controlar y usar formas privadas de violencia. No obstante, para Troisi (2013) la violencia será siempre un recurso, aunque en un segundo momento de evolución mafiosa está perdiendo la característica sistemática que tuvo en la primera fase, que ha enfatizado Gambetta. También en esa segunda fase se señala que la mafia no es un circuito económico que se autoalimenta; ella es, en cambio, una red cuyos actores que operan en la promiscuidad constante entre las reglas formales de la ley y aquellas del crimen (Troisi, 2013).

A toda esa primera característica estructural del fenómeno mafioso, muy asociado a la venta de protección, se le adiciona entonces hoy un proceso más relacionado con la actividad empresarial. Siguiendo a Troisi, la actividad empresarial gira alrededor de cuatro elementos:

1. La “extracción” y la formación de los recursos financieros a través de una amplia variedad de actividades delictivas.

---

<sup>1</sup> Troisi (2013). Ver sobre todo el capítulo segundo “El ciclo de producción de la riqueza mafiosa”.

- 
2. La reinversión de una parte de estos recursos en el mantenimiento de la estructura organizativa y la reproducción de nuevas actividades delictivas.
  3. El “blanqueo” o el reciclaje del capital restante.
  4. La reinversión del dinero ahora “limpio” en los canales financieros normales y en la economía real logrando así una integración con la economía y las finanzas legales.

Bajo esta nueva connotación se está dando un paso de un fenómeno de carácter local, que se identifica como una mafia, a otro económico empresarial válido para todas las mafias.

La connotación empresarial en la frontera entre legalidad e ilegalidad que caracteriza a estas estructuras genera un plus y es una mayor mimetización de orden sociocultural, a lo que podría agregarse el tipo de relacionamiento con el mundo de la política que contribuye a su blindaje. En el caso colombiano, han sido escasos los intentos por desarrollar una aproximación sociológica rigurosa del fenómeno, prevaleciendo intentos desafortunados de asociaciones muy precipitadas del concepto de mafia con narcotráfico (Betancourt, 1994 y Medina, 2017). Pero hay miradas críticas a este tipo de relacionamientos y que observan con más tacto ese tipo de asociaciones (Krauthausen, 1998) llamando la atención sobre la necesidad de un acercamiento más reflexivo y complejo e integrando la recuperación del proceso histórico de la violencia en sus connotaciones económicas para encontrar claves de lo que contemporáneamente se expresa con mayor intensidad. Krauthausen nos invita a observar por ejemplo la distinción entre las bandas criminales con etiquetas partidistas que asolaban fincas en las zonas rurales y el manejo de ese fenómeno que hicieron grupos sociales que supieron maniobrar esos liderazgos depredadores y sacaron provecho de esa situación<sup>2</sup>.

También para Camacho (2010 y 2006) la ruta debe comenzar con una perspectiva relacionada con la delincuencia organizada, cuya máxima expresión ha sido el fenómeno del narcotráfico, el cual tiene varias dimensiones:

- Ha *transformado la estructura de clases* mediante el desarrollo de nuevas fuerzas que irrumpen conquistando posiciones mediante la adquisición, la mayoría de las veces de manera fraudulenta, de tierras y empresas.
- Según Camacho, estos nuevos actores sociales a su vez *han dado origen a otros actores, los sicarios y los paramilitares*, situación que se explica por la defensa de sus intereses y las exigencias de su construcción como actores sociales con pretensiones de legitimidad, y que los ha conducido a destinar ingentes recursos para profundizar el conflicto armado mediante la creación de ejércitos que enfrentan a las fuerzas insurgentes y con ello, extender las confrontaciones armadas en diversas regiones del país.
- En lo político *han establecido formas de dominación que abarcan tanto el control real y formal, mediante la violencia y la corrupción*, de espacios regionales como de posiciones en las altas esferas del poder, expresadas en su presencia en el aparato legislativo, bien directamente, bien mediante testaferros sujetos a su voluntad.
- El narcotráfico *ha contribuido decididamente a dismantelar la justicia, a corromper a la Fuerza Pública* y a deteriorar la situación de los derechos humanos de los colombianos.
- Culturalmente, con su acción los narcotraficantes *han contribuido a debilitar las fuentes tradicionales de prestigio y poder*, a envilecer tradiciones, a sustituir el razonamiento civilizado por la violencia y la brutalidad. Todo ello contribuye a obstaculizar y distorsionar un proceso de modernización social, política y cultural y a enfrentar a la civilidad con la barbarie.

Finalmente, Camacho se centra en el tema del uso de la fuerza por parte de estas estructuras de modo que pueda fundamentarse el momento en que se constituyen como mafias. Observemos una síntesis (Tabla 1):

---

<sup>2</sup> Más adelante se desarrolla el planteamiento de Ciro Krauthausen.





**Tabla 1. Evolución de las organizaciones delincuenciales asociadas a narcotráfico y su conversión en mafias**

| Momento histórico                             | Modalidad de uso de la fuerza   | Caracterización  |
|---|---|--|
| Década de los sesenta al noventa.             | Violencia interna (inter e intra mafias). Violencia contra barreras de su desarrollo esto es agentes estatales, policías, jueces, dirigentes políticos. | Hegemonía de los llamados carteles.  |
| 1996-2000                                     | Una violencia como resultado de la fragmentación de las viejas estructuras más centralizadas.   | Desmantelamiento de carteles, fragmentación y emergencia de traquetos o segundones.    |
| 2001 – 2007                                   | Guerra contra el campesinado que refleja el proceso de expansión rural y acaparamiento violento de tierras.   | Amalgama de narcotraficantes y estructuras de autodefensa regionales. Las paracracias. |
| Período posterior al protagonismo paramilitar | Venta de protección y extorsión.  | Expansión a las ciudades donde se establecen verdaderas <b>mafias</b> .                |

Fuente: Camacho, 2010, p. 5 y 6.

## Consideraciones de orden cultural y reflexión sobre criminalidad y Estado para la observación del fenómeno mafioso en Colombia

### La perspectiva cultural

Desde una perspectiva histórica el fenómeno de las prácticas mafiosas emerge como parte de un proceso complejo que se arraiga con el narcotráfico, pero que no puede ser reductible a la presencia de empresas ilegales de procesamiento y exportación de cocaína. Lo mafioso es un fenómeno socio cultural que se incuba en el mediano y largo plazo, dentro del cual y de manera más reciente, el narcotráfico es una actividad económica que genera ingentes recursos y lo consolida. En su irrupción social y cultural lo mafioso acentúa la vigencia

---

del patronazgo, instaurando a la vez su relacionamiento con la criminalidad e incrementando el uso privado de la violencia, de modo que permite consolidar los beneficios obtenidos con recursos que proceden de actividades ilegales, todo lo cual se traduce finalmente en manejos particulares hacia el fortalecimiento del poder privado tradicional. Como veremos, las prácticas mafiosas como proceso no sólo anteceden al narcotráfico, sino que hoy van más allá de éste.

### **El peso del patronazgo o discurso de la hacienda**

En las prácticas sociales, culturales y en el ámbito de lo político de la esfera pública colombiana se observa el peso del discurso de la hacienda. Este discurso está sustentado en símbolos de reconocimiento y afirmación de un poder tradicional como la concentración de la propiedad de la tierra y a su vez, en el trato al subordinado como peón. Contiene valores alrededor del reconocimiento en el poder sobre la tierra, el machismo, el verticalismo y la exaltación de la figura paterna de autoridad. El discurso del patronazgo

“...se basa en una concepción organicista de la sociedad que postula como deseable todo lo que contribuye a la armonía colectiva y condena todo lo que la quiebra o pueda desafiarla. Consiste en un sistema de oposiciones binarias que define lo que es legítimo en la vida social y lo que por el contrario es imperativo resistir. Los atributos por el lado positivo constituyen el *código del patrón/peón* mientras los atributos negativos conforman el *código del bandido*. La noción del patrón se manifiesta en una figura alrededor de elementos políticos, religiosos, familiares, morales y económicos. El patrón es un protector, la autoridad moral, el santo, el jefe, el señor del feudo, y el dueño de la casa en la cual cualquier otra persona es huésped.

El peón, por otro lado, es el subordinado que se remite a la sabiduría superior del patrón, es el seguidor dócil, escucha, es modesto, sabe cuál es su lugar en la sociedad y acepta su humilde papel en ella. El patrón es la cabeza del cuerpo social, mientras el peón es la mano y puede reivindicar su dignidad hasta que cumpla con su función propia. Por el otro lado, el bandido es un peón rebelde que rechaza dicha armonía social’ (Tognato y Cuéllar, s.f.)

El código del bandido designa a aquellos que rechazan al orden orgánico de la vida social como bárbaros, ignorantes, desagradecidos, desordenados, atrevidos, amargados, sembradores de caos, y calculadores<sup>3</sup>. Según Tognato y Cuéllar, en 1991 Colombia introdujo una nueva constitución liberal y el discurso de la sociedad civil, en consecuencia, ganó una posición más central en la esfera pública colombiana. No obstante el nuevo énfasis sobre la sacralidad del individuo, la dignidad humana, la autonomía de la persona, la racionalidad y la libertad y en últimas un nuevo sistema de representaciones colectivas, no logró proveer un vocabulario político común para toda la sociedad colombiana, debido a la supervivencia y permanencia del sistema axiomático que hasta entonces había orientado a la concepción de agencia, de relaciones sociales y de instituciones políticas en el país – el discurso de la hacienda, que aún se reproduce en las prácticas cotidianas de un amplio segmento de la ciudadanía.

---

3 Para Tognato “el discurso de la hacienda ha orientado y orienta a amplios segmentos de la sociedad colombiana. Como muestra Cuéllar (2009), a partir del siglo XIX tanto los conservadores como los liberales moderados han ido apelando a dicha orientación. Hoy, muchos en Colombia se referirían al Presidente Uribe como paradigma del patrón. Por ejemplo, su popularidad no sufrió cuando en una conferencia de prensa afirma abiertamente que el DAS (Departamento Administrativo de Seguridad) les está haciendo seguimiento a los opositores del TLC (Tratado de Libre Comercio) que hacen *lobbying* en Washington en contra del Tratado; todo porque finalmente el patrón en el marco del discurso de la hacienda está legitimado a defender la armonía colectiva y a intervenir contra aquellos que la minan. Sería sin embargo un error pensar que la utilización del discurso de la hacienda orienta solamente a los segmentos de la derecha colombiana. La concepción orgánica de la sociedad basada en el patriarcado y en el catolicismo logra permear hasta el discurso de las guerrillas izquierdistas. Con ocasión de la Conferencia convocada por las FARC para su 43<sup>er</sup> Aniversario, la guerrilla llamó a los colombianos “a luchar para un nuevo gobierno capaz de reconciliar a la familia colombiana.” (“Comunicado: 43 Aniversario de las FARC-EP,” Secretariat of the Central Command of the FARC-EP, mayo 25, 2007, en <http://www.redresistencia.org> from [www.farcep.org](http://www.farcep.org).)

---

Al discurso de la hacienda se incorpora la emergencia del narcotráfico como proceso socio cultural, económico y político, alimentado por actividades ilegales que modifican viejos símbolos o generan prácticas que se traducen en códigos que se caracterizan por tener rasgos propios de un modernismo reaccionario y criminal. Observemos algunos de esos rasgos<sup>4</sup>.

Las prácticas culturales que se agencian por la vigencia de sectores *socialmente emergentes desde la acumulación de capital propia de la criminalidad o beneficiarios con recursos que proceden de actividades ilegales* se relacionan con escenarios donde se impone el silencio como parte de su seguridad, el encubrimiento de delitos y la autoridad mediante el uso de la fuerza. Se refiere a grupos sociales relacionados con prácticas que denotan habilidad para moverse en la zona gris de las esferas de legalidad e ilegalidad con el fin de acumular o defender un poder, el capital acumulado y su lavado, todo lo cual se respalda con la capacidad del uso selectivo de la violencia.

El relacionamiento con lo estatal se concreta en intercambios que abarcan la esfera de lo político, pero también median transacciones con el sector privado. Para Krauthausen tales intercambios versan sobre recursos como la impunidad, el poder, el dinero o la información, aspecto central pues es considerado como momento constitutivo del crimen organizado (Krauthausen, 1998, p. 384).

Como se señaló, Krauthausen argumenta procesos de larga duración de la historia de Colombia para la configuración de dinámicas basadas en la identificación de la utilidad económica y política del control privado de la violencia y el perfeccionamiento de estas prácticas como uno de los fenómenos constitutivos de una cultura mafiosa. Identificando antecedentes en la violencia de mitad de siglo y específicamente en la zona cafetera, observa las relaciones entre los líderes de los partidos liberal y conservador (esfera de lo legal) con las bandas que actuaban en su nombre (ámbito de lo ilegal) y los resultados que se obtenían en términos de poder político y acumulación de capital.

Sirviéndose de esas relaciones los *fondistas y agregados* se apoderaron primero de las cosechas y posteriormente de los bienes de muchos pequeños y medianos campesinos obligados a emprender la huida. El autor señala entonces un aspecto nuclear en las posibilidades de una comparación del concepto de mafia con el de crimen organizado para el caso colombiano:

“Estos personajes de manera alguna fueron víctimas de los bandoleros y más bien sacaron provecho del dominio territorial que establecían los grupos armados. Gracias a la violencia que no desencadenaron, pero si manipularon, algunos de estos *fondistas y agregados* lograron una acumulación de capital que con los años le permitió el ascenso a la elite regional, donde al menos sus descendientes aun hoy figuran. **Grupos sociales emergentes que descubren la violencia como negocio y establecen complejas relaciones con el bandolerismo: este modo suena conocido del sur de Italia**” (Krauthausen, 1998. Negrilla nuestra).

El núcleo argumentativo se observa hoy en proporciones mayores a través de la reproducción de la simbiosis narcotráfico/paramilitarismo (esfera de lo ilegal) y sus impactos en la reconfiguración del poder regional, a partir de los beneficios en términos de acumulación de tierras y el control de territorios para fines extractivos,

---

<sup>4</sup> El modernismo reaccionario se asocia a una política nacionalista y ultra conservadora que usa la fuerza y la violencia como necesarias para un renacimiento nacional. En Colombia, un primer intento en esta dirección, que creó alianzas entre políticos basados en el ejercicio de un poder tradicional, clientelista y de orden regional y el paramilitarismo, se proponía “La Refundación de la Patria”. El texto del llamado Acuerdo de Ralito del 23 de julio de 2001 entre políticos regionales y paramilitares se encabezó así: “Conciudadanos como enuncia nuestro preámbulo, *el pueblo de Colombia, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes, la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz hoy nos confiere la irrenunciable tarea de refundar nuestra patria*, de firmar un nuevo contrato social. El concepto lo hemos tomado de Herf (1990).



que desata el uso privado de la violencia con una cobertura del imaginario narrativo de las acciones contrainsurgentes.

Este tipo de fenómenos que caracterizaron los procesos de acumulación de capital y poder en el llamado período de la violencia, tiene su equivalencia contemporánea, en primer lugar, en la relación y transacción del narcotráfico con poderes legales tanto públicos como privados. Allí se configuran intercambios principalmente de mercancías políticas como: informaciones clave para evadir controles institucionales; suministro de servicios como la autorización de pistas, otorgar licencias de aeronaves, expedir permisos de vuelos para aviones privados usados para el tráfico aéreo de drogas ilegales;<sup>5</sup> también en la recurrente oferta de *evasión del control* en puntos clave de transporte por parte de instancias estatales como los aeropuertos internacionales tipo El Dorado, Palmira o Medellín<sup>6</sup>; en puertos como Buenaventura (Ministerio de Justicia, 2013)<sup>7</sup> y Cartagena e incluso en puntos locales claves para el suministro de materias primas (gasolina, cemento entre otras) o el manejo de grandes sumas de dinero en efectivo para compra de pasta básica de cocaína en zonas de producción, transacciones en zonas de controles fronterizos terrestres como Venezuela, Ecuador, Perú y Brasil; intercambios en zonas claves marítimas como Tumaco (Ministerio de Justicia, 2016), San Andrés<sup>8</sup>, Golfo de Morrosquillo, Darién y la Guajira.

En segundo lugar, su emergencia se observa en los procesos violentos de acumulación de tierras que han posibilitado el lavado de dineros ilegales por parte de una gama amplia de sectores insertos en la legalidad (políticos, empresarios, terratenientes, militares) pero también de la ilegalidad y que transaron con estructuras que controlan el ejercicio privado de la violencia, generalmente financiadas por el narcotráfico.

5 De acuerdo con la exhaustiva indagación del Senador Iván Cepeda, existe información acerca de las *licencias otorgadas por Álvaro Uribe como director de Aerocivil*, entre otros, a Álvaro Suárez Granados, reconocido como el piloto preferido de Pablo Escobar, seis licencias a los hermanos Sierra Pastrana, conocidos como los pilotos de la mafia, a Jaime Murcia Duarte, cuestionado comerciante señalado de tener vínculos con el narcotráfico, y a Luis Carlos Herrera Lizcano, propietario de una aerolínea que era utilizada para transportar cocaína al exterior. También le concedió licencia a su propio padre Alberto Uribe Sierra cuyo helicóptero fue hallado en el complejo de Tranquilandia en el operativo adelantado en 1984. <http://www.ivancepedacastro.com/uribe-les-otorgo-licencias-a-pilotos-de-narcotraficantes-y-fue-socio-de-la-empresa-del-banquero-del-cartel-de-medellin-condenado-por-el-asesinato-de-guillermo-cano/>

6 Revista Cromos, “Así cayeron los pilotos de la mafia”, 11 Oct 2011. Semana “Los pilotos de la mafia”, enero 24 de 2010.

7 Ministerio de Justicia, UNODC (20139; Semana, “El hombre que maneja medio país desde la cárcel”, 17 de septiembre de 2011. Molinares y Reyes, 2012.

8 El Heraldo, “San Andrés rodeada de aguas no tan mansas”, septiembre 4 de 2011.

---

Tercero, la presencia de casos emblemáticos de un empresariado que se ha movido históricamente en la zona gris de legalidad e ilegalidad, por ejemplo, de explotación de esmeraldas o la ganadería y, bajo esta condición como cobertura, financiaron ejércitos privados con dineros del narcotráfico para el desarrollo de altos niveles de violencia, generando una acumulación desproporcionada de tierras a través del despojo y desplazamiento forzoso de pequeños y medianos poseedores.

Aunque menos importantes como actores del empresariado ilegal pero que nos ayuda a entender la relación con lo estatal, finalmente se encuentra un conjunto de testaferros pero también de oportunistas generalmente ubicados en posiciones de dominio dentro del Estado y que se han beneficiado del narcotráfico a través del saqueo de los recursos incautados a este sector ilegal, generalmente políticos que han incidido en el nombramiento de los responsables de la administración de cuantiosos bienes incautados.

Las narrativas que generan estos sectores desde una posición dominante y como parte de su afianzamiento en la legalidad, generalmente combinan discursos radicales de cuestionamiento a la criminalidad misma y el quebrantamiento de la ley. Es común aquí la incorporación de narrativas relacionadas con una actitud radical frente al consumo de drogas a favor del prohibicionismo, referencias de condena “al narcotráfico” (generalmente reduciéndolo a los cultivos declarados ilícitos) o “la inseguridad”. Pero se está en condiciones de hacer uso de esa criminalidad para otros fines como la disuasión de enemigos políticos o la neutralización de indagaciones que puedan dar lugar a eventuales procesos judiciales, obstrucción a la justicia mediante el asesinato, desaparición o disuasión de testigos claves en eventuales investigaciones y/o denuncias. Así mismo, la recurrente contención de la presión social sobre la tierra acumulada a través del uso sistemático de la violencia. Discursivamente se “toma distancia” de la ilegalidad, pero a la vez se le usa sutil pero letalmente. Es un comportamiento mafioso por excelencia.

Esta actitud genera prácticas culturales propias de la criminalidad donde se conjugan ciertos valores muy cercanos a códigos mafiosos asociados a la prevalencia de la lealtad al jefe, una visión de la institucionalidad como exclusivamente al servicio de sus intereses privados, un discurso del respeto a la ley, pero al mismo tiempo una actitud implacable de combate a jueces, fiscales o funcionarios públicos relacionados con la seguridad. Con sus acciones buscan impedir que prevalezca la impersonalidad de la ley y como tal se afecten sus intereses, amén del uso del discurso del bandido dirigido a sus oponentes ideológicos con una exaltación de la intolerancia llegando a justificar su aniquilación física.

En el uso de *la institucionalidad para favorecer un poder particular* aparecen fenómenos como la llamada puerta giratoria que conecta las zonas grises de la empresa privada que se relaciona a su vez con corrupción y las instancias estatales. Prácticas que también tienen raíces en el pasado en las empresas legales. Por ejemplo, a mediados del siglo XX todas las grandes empresas tenían tres contabilidades: una para los socios, otras para presentar a los bancos y otra para pagar impuestos. Estas empresas siempre tuvieron algunas actividades por debajo de la mesa<sup>9</sup>. Así mismo se puede llegar a un uso peligroso de la seguridad que se ha instaurado como defensa del Estado formal de derecho, pero que desarrolla procesos encubiertos por acción u omisión hacia el favorecimiento de intereses privados, o se crea tolerancia frente a prácticas violentas de la criminalidad, utilizadas para fines asociados a la seguridad privada. Observemos un poco más este último fenómeno.

### **Cambios en las estrategias de seguridad, Estado e ilegalidad**

Jenny Pearce (2019) inscribe las transformaciones del Estado en el contexto latinoamericano de hoy considerando la violencia como un fenómeno endémico y que afecta gravemente a los jóvenes que no alcanzan

---

9 El libro de Julio Silva Colmenares, “Los verdaderos dueños del país” (1977) documenta casos de esa naturaleza. Su séquela “Los nuevos dueños del país” de principios de siglo fue sacado de circulación rápidamente. El autor agradece el comentario de Francisco Thoumi para este texto, sobre la relación de lo empresarial y la zona gris.



---

en promedio a llegar a los 31 años de edad. Existe una relación entre pobreza y violencia. El argumento busca establecer la responsabilidad de las élites frente a esta situación. Las élites reproducen un modelo que acentúa la pobreza y por tanto los hace responsables de estos resultados. Pearce parte de dos conceptos: de un lado, la presencia de élites oligárquicas y, de otro, estas élites manejan el Estado con una seguridad fragmentada<sup>10</sup>. La seguridad fragmentada es la oferta de servicios de seguridad fracturados y selectivos cuya consecuencia es la reproducción de la violencia en la sociedad y de modo particular en los sectores más pobres.

De otra parte, las élites se procuran su propia seguridad a través de servicios privados y sólo a través de tráfico de intereses buscan reducir selectivamente la violencia a diferencia de lo que haría un sistema de justicia independiente y autónomo. Prevalece la defensa de privilegios a través de transacciones por encima de la ley penal o civil o el reconocimiento de derechos. Hay una selectividad en el uso de la violencia estatal prevaleciendo la búsqueda de beneficios privados de orden económico a través de acuerdos selectivos de actores estatales de seguridad y sectores que generan riqueza bien a través de economías legales o ilegales.

La distinción entre transacciones criminales y legales se torna borrosa. Las elites criminales establecen cálculos sobre la conveniencia del control de asesinatos u otros hechos de violencia (en relación con las transacciones políticas). Por su parte, las elites relacionadas con la seguridad ofrecen fragmentaria y selectivamente posibilidades de transacciones basadas en la oferta de la inacción estatal: “Con esta lógica las elites oligárquicas, elites criminales y actores del Estado trabajan buscando mutuos beneficios en contextos de una fracturada y fracturante simbiosis”. (Pierce, 2019, p. 6).

Así se configura la verdadera naturaleza del Estado que define los acuerdos y objetivos para direccionar la violencia y el crimen. Y en nombre de una apariencia centralizada del ejercicio de la fuerza en realidad se dirige esta, selectivamente, hacia los sectores más pobres. A partir de estas prácticas se explica cómo se militarizan zonas catalogadas como de dominio criminal durante décadas, lo cual tiene implicaciones graves para la vigencia de la democracia. El nuevo contexto define las características de la instrumentalización privada del uso de la fuerza: la inserción en la liberalización del mercado; un modelo que promueve, de un lado, la fuerte concentración de la riqueza y, de otro, la extensión de la pobreza; y, finalmente, una violencia que está asociada a este escenario y, más que la pobreza, en todos los casos la autora señala la preeminencia de las elites como el factor generador de esa violencia.

Para Pierce, esto se observa en las implicaciones en el ejercicio de la violencia de grandes empresas que han promovido formas de uso de la fuerza para neutralizar o reducir las presiones sociales sobre recursos, tierra, defensa del ambiente, a través de un direccionamiento selectivo de la violencia. La paradoja para Pierce es que la relación se establece desde un performance de respeto al Estado y al monopolio de la fuerza. Empresas mineras o de energía, por ejemplo, están implicadas en asesinatos de líderes indígenas que buscan defender sus territorios o buscan el acceso a la tierra. (Pierce, 2019, p. 9).

En el sentido expuesto, resulta emblemático en el contexto colombiano, el caso de los palmeros que ingresaron a la zona del Urabá-Chocó<sup>11</sup>. La secuencia política es elocuente:

1. El proyecto palmicultor contó siempre con el emblemático respaldo de la Gobernación de Antioquia y de políticos de Medellín desde la época del Gobernador Uribe Vélez. El Ejército Nacional produjo el

---

<sup>10</sup> Pearce retoma el concepto de seguridad fragmentada de Snyder y Durán-Martínez (2009).

<sup>11</sup> Uno de los trabajos pioneros sobre ilegalidad y emprendimiento y que ilustra las características de cómo se ha venido haciendo en Colombia este proceso puente hacia la configuración mafiosa, es el estudio de Marco Palacios sobre tres casos de prácticas empresariales criminales uno de los cuales es el que se menciona sobre palmeros. En este aparte sobre el caso nos limitamos a reproducir los hallazgos de este estudio micro regional. Véase Palacios (2018).



éxodo de las comunidades negras de Curvaradó y Jiguamiandó y entraron los palmeros a expoliar el “territorio étnico” durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002).

2. Las “compras de tierras” continuaron durante el gobierno de Uribe (2002-2010) y el proyecto se consolidó gracias a diferentes operaciones de crédito en las modalidades de la Política de Seguridad Democrática (PDSO).
3. Las denuncias públicas del desplazamiento forzoso y el expolio empresarial pudieron judicializarse y proseguir cauces penales durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018).

De acuerdo con Palacios (2018),

“Desde 2010 los procesos judiciales de los palmeros han sido *cause célèbre* de los despojos perpetrados contra comunidades negras y campesinas en nombre y a buena cuenta de proyectos de modernización agroindustrial. (Ballvé, 2011; Franco y Restrepo 2011: 288-315) En mayo de aquel año, un Fiscal de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario ordenó la detención preventiva de 24 ciudadanos, posibles coautores responsables de desplazamiento forzado en concurso con concierto para delinquir agravado e invasión de áreas de especial importancia ecológica en las cuencas de Cararica, Salaquí y Truandó. Directivos y auxiliares, algunos muy modestos, operaban un conjunto cerrado de empresas constituidas principalmente en Medellín y Barranquilla.” (p. 8).

En la vinculación paramilitar dentro del emprendimiento palmero aparecen las cabezas del narco-paramilitarismo como representantes de múltiples empresas como *Urapalma S.A.*, *Palmura S.A.* y la *Extractora Bajirá*; *Palmas S.A.*; *Agropalma & Cía. Ltda.* Allí mismo, Raúl Emilio Hasbún Mendoza, alias *Pedro Bonito*, en *Palmadó Ltda.*, declaró ante la Fiscalía en 2012 que: “Hemos entregado listados de 270 bananeros, 400 ganaderos y 4.200 comerciantes que les aportaron voluntariamente a las autodefensas. Hoy dicen que fue a través de las Convivir y que ellos no tenían conocimiento; eso es mentiras” (Palacios, 2018, p. 10).

Allí mismo estableció la sentencia judicial de 2014 que,

“en relación con la materialidad de las conductas, respecto al concierto para delinquir, en el surgimiento de la asociación criminal se vislumbra de la existencia de las *Autodefensas Campesinas de Córdoba*

---

y Urabá, denominada Casa Castaño, de donde provino la iniciativa de desarrollar un proyecto agroindustrial, para lo cual, en primer lugar, se debía desalojar a las guerrillas de las cuencas de los ríos del bajo Atrato que por décadas habían imperado, lo cual se inició con la *Operación Génesis* (...) para posteriormente trasladar sus efectos a las cuencas de Curvaradó y Jiguamiandó, acción en la cual se produjeron desplazamientos; y, en segundo lugar, se debía ubicar las tierras aptas para desarrollar esos proyectos, para lo que se ubicaron (dichas) cuencas como las más aptas para este tipo de cultivos, según estudios que ordenó el propio Vicente Castaño” (Palacios, 2018, p. 11).

(...) El General del Río coordinó la ocupación militar de las cuencas nombradas con la Fuerza Aérea y con Fredy Rendón Herrera, alias *El Alemán*, jefe del frente paramilitar “Elmer Cárdenas”. Tras intensos bombardeos entró la tropa, huyendo despavoridos unos 3.500 afrodescendientes, alrededor de 700 familias. Sus territorios comunitarios, tierra fértil, fueron “comprados” y ocupados por la Casa Castaño y los palmeros de Santa Marta y Medellín. En busca de los beneficios de la Ley de Justicia y Paz, Éver Veloza García, alias *H.H.*, jefe del bloque Calima que actuó en el Valle del Cauca, Cauca y Urabá, confesó ante fiscales y jueces haber participado en el asesinato de unas 3.000 personas, principalmente campesinos, indígenas y afrodescendientes. Aunque en marzo del 2009 fue extraditado a Estados Unidos, siguió declarando ante la justicia colombiana. *HH* confesó conocer de cerca la participación de los hermanos Castaño en el montaje de un “megaproyecto de la palma” de 100.000 hectáreas en el Chocó-Urabá. En versión libre que rindió a la Fiscalía en septiembre 13 de 2008, *HH* precisó que ‘Vicente ha dicho (...) que la carretera con Panamá algún día tiene que ser un hecho y va a pasar por ahí entonces por eso el objetivo de montar ese proyecto ahí ya que si se montaba la (carretera) Panamericana (...) quedaría muy fácil para exportar y a muy bajo costo exportar ese aceite y esa manteca hacía el exterior’”<sup>12</sup>.

En síntesis, los prontuarios judiciales describen detalladamente una “alianza entre sectores de la economía legal, algunos miembros de la fuerza pública, instalaciones, y en ciertos casos impulso de funcionarios públicos, actores de economías ilegales -narcotraficantes y contrabandistas- y la Casa Castaño” (Palacios, 2018, p. 12).

Desde estos espacios grises se observa una capacidad para establecer y proyectar un poder que conjuga la esfera de la legalidad con la ilegalidad con una perspectiva de mediano y probablemente largo plazo, lo que se observa paradójico frente a la vigencia las organizaciones del narcotráfico que tuvieron y han tenido relativamente una vida efímera.

Se configura así una relación entre “crimen organizado” y Estado, la cual depende de las características políticas del régimen en donde tiene lugar o se da ese vínculo. Un Estado al servicio de la protección de intereses privados establece arreglos en la misma dirección, esto es, seguir favoreciendo la primacía de esos beneficios. En la teoría general (Varese, 2018) se considera que la democracia favorece la pervivencia de esos intereses del crimen organizado más que en el contexto de regímenes autoritarios como el fascismo o el régimen comunista, los cuales hegemonizan su poder en la totalidad del territorio requiriendo menos de ese tipo de arreglos.

No obstante, cuando los “intereses estatales” están diluidos y prevalece el interés privado que se promueve y se asegura desde el alto gobierno, resulta siendo un nicho importante para el impulso de arreglos donde la criminalidad presta un servicio en esa dirección estratégica a cambio de más libertades para negocios

---

12 En las confesiones de *HH* se establece el apoyo electoral prestado a Juan José Chaux, que tuvo vínculos con acaudaladas familias samarias que comprometen a Nel Zúñiga Caballero accionista de Palmura y gestor de Urapalma. Chaux debió renunciar a la Embajada al conocerse su participación en una reunión con Pedro A. López Jiménez, alias *Job*, “mano derecha” del grupo paramilitar de *Don Berna*, en la oficina de Edmundo del Castillo, Asesor Jurídico del Presidente Álvaro Uribe Vélez, a la que también habría asistido el Secretario de Prensa, César Mauricio Velázquez.

---

ilegales. El estado de guerra permanente es óptimo para afianzar esa perspectiva y la paz paradójicamente se funda en la continuidad de la guerra. Los modelos de conflicto de “baja intensidad” se extienden con narrativas del discurso del bandido y las expropiaciones amplían su margen para legitimarse.

Los arreglos clandestinos (Auyero, 2007) interpelan una de las características que equivocadamente se han adjudicado *al poder mafioso* y es que por definición “disputa” el monopolio de la fuerza del Estado o es su enemigo<sup>13</sup>. Para ello, de un lado, se asocia equivocadamente narcotráfico con mafia y, de otro, se usa el ejemplo de Pablo Escobar y su guerra contra la extradición, que significó el asesinato de centenares de policías, jueces, funcionarios de organismos de control y del órgano ejecutivo relacionado con la justicia. El mismo grupo de empresarios ilegales de Medellín y sus asociados concentraron justamente el histórico y crucial dilema de confrontación o colaboración frente al Estado. De un lado, Escobar decidió la guerra contra el Estado en su lucha contra la extradición. De otro, Rodríguez Gacha desarrolló regionalmente procesos de colaboración con representantes de organismos de seguridad estatal, procesos de guerra contrainsurgente a la vez de su cercanía con Escobar en su guerra.

Mientras tanto, sus enemigos de Cali exploraron una vía de acercamiento y apoyo al poder estatal para mejorar sus condiciones de negociación de la amenaza de extradición vía financiación electoral. En medio de todos ellos, Víctor Carranza desarrollaba la línea más inteligente de colaboración en la guerra contrainsurgente de baja intensidad – práctica que se extendió social y culturalmente a muchos territorios - a la vez que se benefició del despojo de la tierra y simultáneamente mantenía relaciones inmejorables con la élite política colombiana usando el sombrero del empresario de las esmeraldas<sup>14</sup>.

La derrota de Pablo Escobar el 2 de diciembre de 1993 precedida de la de Rodríguez Gacha el 15 de diciembre de 1989, puso fin al dilema sobre el direccionamiento estratégico del ejercicio privado de la violencia, y el narcotráfico se encauza en un proceso de colaboración en cabeza de los líderes del paramilitarismo mientras el mismo narcotráfico es señalado, de otro lado, bajo el código del bandido, como financiador del “narcoterrorismo” de las FARC.

Este contexto permite el encauzamiento contrainsurgente de la guerra contra las drogas, principal característica del Plan Colombia y quintaesencia de esa síntesis. Mientras en el sur del país se adelantó la más extrema guerra contra las finanzas de las guerrillas para debilitarlas, en el norte del país se afianzaron a sangre y fuego las rutas de salida de la cocaína en lugares como el Golfo de Morrosquillo, el Darién, el Catatumbo y se articularon los puntos de producción y procesamiento que vinculaban zonas de producción como las del Sur de Bolívar, Córdoba (Parque Nacional Natural del Paramillo). De manera simultánea, se reordenaban territorios como los Montes de María con el uso descomunal de la violencia para afianzar luego la fase de consolidación de una guerra dirigida desde el alto gobierno, pero mediada por intereses privados que guardaban expectativas sobre las tierras planas de toda la región, incluyendo los valles interandinos con sabanas óptimas para la ganadería extensiva y monocultivos de palma africana y teca principalmente.

El escenario creado da cuenta de un crecimiento exponencial del giro más importante con la articulación de los poderes de la seguridad estatal para la defensa de intereses privados. El paramilitarismo tuvo esta característica; por eso, entre otras, es problemática la caracterización de “señores de la guerra” pues su accionar estuvo coordinado con la seguridad estatal mediante la prestación de la seguridad en operaciones de sometimiento a población civil y despojo, o la prestación de protección en los mismos cuarteles de las FFAA (conjugación de ilegalidad y legalidad)<sup>15</sup>.

---

13 Para argumentar esto algunos analistas parten del equivocado supuesto que la frontera entre legalidad e ilegalidad está claramente delimitada. A partir de allí sus inferencias resultan erráticas. Véase un buen ejemplo en De León Beltrán (2014).

14 Cepeda y Giraldo (2012).

15 No es el lugar para desarrollar el argumento sobre esta discusión conceptual alrededor de “señores de la guerra”, pero existe un tratamiento



La adjudicación de un rol prioritario de protección de la propiedad privada, incluso la adquirida ilegalmente, por encima del interés general es una característica en el giro que se da del uso del sicario/paramilitarismo (ámbito de la ilegalidad) con actores diferenciados para un momento histórico, pasando enseguida al proyecto de incorporación de organismos de seguridad (esfera de la legalidad) en ese rol de protección en el contexto del lavado de activos, legitimación del despojo, todo bajo la continua directriz del uso del Estado para el pleno dominio del interés puramente privado a contrapelo del interés público. Las cifras sobre concentración de la propiedad rural testimonian el resultado: un índice de Gini que alcanza el 89.7%, es decir el más alto de Latinoamérica<sup>16</sup>.

### **La inversión del viejo modelo de protección y el papel del Estado**

Para Matías Dewey (2015) el punto de partida sobre los cambios alrededor del uso de la violencia de protección es la alianza entre la esfera de la política y las fuerzas de seguridad, fusionadas alrededor de negocios prometedores que se alimentan de la ilegalidad, pero que, más allá de un trato individualizado de “corrupción”, se torna en una auténtica matriz al servicio de la producción del orden social. Como uno de sus resultados, existe una convivencia subterránea que, a lo largo de los años, ha transformado radicalmente la práctica política, ha profundizado los vicios de las fuerzas de seguridad y ha expandido la variedad de los negocios ilegales. Todos se necesitan, todos van cambiando, pero el orden prevalece.

La vigencia de ese orden sale a la luz cuando se presentan hechos inesperados como un cargamento de drogas que cae y que ha sido previamente embalado en el hangar de un importante aeropuerto o ha pasado “controles” policiales<sup>17</sup>; un caso de trata de personas que compromete la institucionalidad<sup>18</sup>; un alto mando de un organismos

---

problemático frecuente en algunos sectores de la academia colombiana que han hecho un uso periodístico light de uno de los conceptos más complejos de la ciencia política moderna, sobre todo de conflictos armados, y que en rigor levanta interrogantes serios de su uso frente a la situación colombiana. Una excelente referencia sobre la complejidad del término en Giustozzi (2005).

16 “El 64 % de hogares rurales no cuentan con acceso a la tierra”, noviembre 26 de 2016. En <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/desigualdad-en-la-propiedad-de-la-tierra-en-colombia-32186>

17 Véase El Tiempo: “Incautan aeronave con 500 kilos de coca colombiana en el Reino Unido” enero 1 de 2018 en <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/cae-en-reino-unido-avion-colombiano-con-500-kilos-de-coca-177258> Albañiles y chefs, los pasajeros del ‘narcojet’ que partió de Bogotá, febrero 1 de 2018. En <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/avioneta-con-droga-detenido-en-e-reino-unido-177540>.

18 Véase caso silenciado y que compromete seriamente a Migración Colombia. En: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/mujer->



---

de seguridad que es pedido en extradición por tráfico de drogas<sup>19</sup>. Esos eventos son el resultado de la regularidad no de la casualidad. Alimentar y mantener ese orden es condición indispensable para la construcción de poder político. Es decir, los procesos económicos desarrollados desde la vigencia de la economía criminal, soportan la razón política, la cual no hace distinciones cuando se trata de conseguir financiamientos de campañas, dejar conforme a sectores, evitar conflictos o proveer algún estándar de seguridad pública. En verdad, el orden clandestino está al servicio de los mejores propósitos, del buen gobierno. (Dewey, 2015).

El tema central en el intercambio es la protección, la oferta de seguridad. El Estado, si bien tiene esa oferta como principio general de carácter público, lleva a cabo procesos selectivos de protección de ámbitos de la ilegalidad. Para Dewey, es justo cuando el Estado adquiere una connotación mafiosa (es decir ofrece y transa protección como la mafia). Pero esa protección tiene la particularidad de ser la no aplicación de la ley, es decir tienen una connotación negativa a diferencia del modelo mafioso de protección.

El Estado se ha comportado como una mafia al vender protección y promover su demanda en el submundo de los mercados ilegales. Para Dewey (2015):

Narcotraficantes, vendedores de autopartes, provenientes de vehículos robados, traficantes de seres humanos, de especies de fauna salvaje o de información, vendedores de artículos falsificados, de divisas extranjeras y muchos otros empresarios del submundo criminal han sido frenéticos compradores de protección estatal. Y aunque sin duda alguna han sido y son las fuerzas policiales las que han hecho de la protección un gran negocio no deberíamos reducir nuestra mirada hacia ellas...actores de extrema importancia (también) son los políticos locales y provinciales, así como la burocracia y su capacidad para manipular registros oficiales. Es por eso que puede hablarse de Estado y de gobierno, y no únicamente de los cuerpos policiales (p. 27).

Llegados a este punto surge un concepto nodal y es qué tanta asimilación se puede hacer de esta forma de control y dominación con el modelo mafioso. Para Dewey, esta es otra variante de ese poder mafioso: en este caso también se vende protección pues se cobra para no aplicar la ley y se utiliza la violencia con quienes no se atengan a las reglas de juego impuestas. En ambos casos se promueven intercambios económicos. La diferencia es que la protección no la ofrece un grupo o poder por fuera del Estado, sino que es ofrecida por agentes del Estado que son los que tienen el poder de suspender la aplicación de la ley.

Es importante precisar que la venta de protección no debe ser analizada en relación con el llamado crimen organizado sino con los mercados ilegales. Son los mismos vendedores y compradores los que alimentan el orden clandestino y de ahí se sigue que la construcción de poder político se deriva de la gran extensión de prácticas agenciadas por esos vendedores y compradores (el conjunto o porciones importantes de la sociedad) los que

---

denuncia-que-fue-victima-de-explotacion-sexual-en-china/20190108/nota/3847014.aspx

19 Tomemos como ejemplo el impactante caso del general Santoyo. El editorial de El Heraldó, a raíz del hecho, hace una buena síntesis. Allí se señala que "El escándalo que salpica hoy al general retirado de la Policía Mauricio Santoyo, por supuestos vínculos con el narcotráfico y las AUC, no puede ser más letal para la imagen de la institución, del país y del gobierno anterior. Pues se trata nada más y nada menos que del exjefe de seguridad del expresidente Álvaro Uribe. A Santoyo le imputa cargos un fiscal de la Corte del Distrito Este de Virginia, Estados Unidos. Ha trascendido que además de este oficial retirado, otros altos mandos policiales retirados habrían tenido relaciones con las autodefensas y la llamada Oficina de Envigado. Santoyo fue elevado a la categoría de general el 27 de noviembre de 2007 por la Comisión Segunda del Senado, pero ahora los congresistas que le dieron la 'bendición' dicen que ese ascenso fue responsabilidad del presidente Álvaro Uribe, de su ministro de Defensa Juan Manuel Santos y del exdirector de la Policía Óscar Naranjo. Le dieron esa 'bendición' no obstante tener Santoyo una investigación disciplinaria de la Procuraduría, que lo había sancionado en 2003 por estar implicado en una operación ilegal de 1.499 chuzadas a miembros de la ONG Asfades, en Antioquia, entre 1997 y 1999, época en la que se desempeñaba como jefe del Gaula en ese departamento. El ascenso de Santoyo fue avalado por la ponencia de la entonces presidenta de la Comisión Segunda, Martha Lucía Ramírez, quien luego participó en la consulta conservadora a la Presidencia. Sin embargo, la decisión de los uribistas tuvo el rechazo infructuoso de los senadores Juan Manuel Galán, Cecilia López Montañó, Jesús Piñacué y Alexandra Moreno Piraquive. De modo que se les dijo, se les advirtió, pero no hicieron caso." Véase "El caso Santoyo", en El Heraldó (Editorial) (S.F.). En: <https://www.elheraldo.co/opinion/editorial/el-caso-santoyo-71725>

---

cimentan ese poder. Este para Dewey es el soporte cultural de la vigencia de esos órdenes. Las transacciones avanzan en contexto de la vida normal del funcionamiento de la sociedad: “En la fase en que los intercambios ilegales se configuran como fuente de beneficios, la pretensión de alcanzar niveles aceptables de orden público, el impulso de la economía, la búsqueda de consenso político y el control de territorios no son objetivos ajenos a ese uso de intercambios irregulares, a este aprovechamiento de la ilegalidad: son, más bien, centrales” (Dewey, 2015, p. 19).

El argumento tiene implicaciones impactantes en las teorías y enfoques que buscan generalmente explicar los conflictos como “ausencia de estado” sobre todo en zonas apartadas del centro y que como hemos indicado se asocia con la “legalidad”. Las referencias sobre las transacciones políticas lejos de estar determinadas por la lejanía/proximidad del centro (o centros, generalmente urbanos) se ha desarrollado sobre unos y otros espacios relativizando ese tipo de explicaciones. Como se ha observado aquí, lejos de advertirse la ausencia del Estado, este está bien presente. “El problema parece radicar en otro lado: la misma ambivalencia, esa falta de límites claros (entre legalidad e ilegalidad) es lo que viene a indicarnos que ese Estado habita en la sociedad de una manera particular; que se trata de una singular forma de relacionamiento con la estructura multiforme que llamamos Estado.” (Dewey, 2015, p. 22).

### **Conclusión: Implicaciones políticas en el caso colombiano de la perspectiva tratada**

Hemos iniciado el tratamiento del fenómeno de las elites emergentes a partir del reconocimiento en el concepto de mafia de una vigencia de la violencia de protección, pero también de cambios en un mundo globalizado marcado por el libre mercado que amplía el concepto frente a determinismos locales y sobre todo rurales.

En este último caso el emprendimiento de los grupos sociales surgidos de la economía ilegal y que agencian procesos de acumulación de capital necesitan su legalización que, en contextos de conflictos armados como el colombiano, se traducen en la expropiación violenta de tierras y el control de territorios cuya expresión modernizante es una agricultura comercial implantada en algunos casos a sangre y fuego como lo ha analizado Palacios a nivel micro regional, amén de las expectativas sobre eventuales explotaciones mineras. Allí mismo se expresan intereses de las grandes transnacionales.

A partir de allí hemos problematizado el tema de la seguridad en estos escenarios complejos. De un lado, hemos situado el problema en procesos de transformación de la seguridad en el contexto regional latinoamericano recogiendo la contribución de Jenny Pearce, quien la fundamenta en un enfoque de clases (vigencia oligárquica del poder) y de afectación de grupos sociales vulnerables, sobre todo los jóvenes que hacen parte de grupos de población afectados por la irrupción de formas de explotación y de extractivismo que impactan el medio ambiente o sus prácticas son de expoliación social. Pearce denuncia una violencia fragmentada ejercida por el Estado, que estratégicamente termina por defender intereses privados. Hemos ido más allá de la autora al situar el problema de la seguridad en el proceso de desarrollo de las elites emergentes y de la criminalidad. Nos separamos de las lecturas unívocas del narcotráfico como enemigo del Estado y hemos señalado otros comportamientos pragmáticos de este fenómeno que ha culminado por impulsar y sostener un poder emergente muy asociado a prácticas culturales del discurso de la Hacienda y que ha estado en tránsito de legalización política y de legitimación social y cultural.

Precisamos un tránsito del uso de la seguridad privada a través de formas como el paramilitarismo y el sicariato a procesos que se enmarcan en transacciones políticas de la elite en el poder con la criminalidad. Para ello hemos referenciado las contribuciones de Matías Dewey en cuya argumentación destaca un aspecto crucial: en las transacciones de mercancías políticas no hay un reduccionismo facilista a catalogarlos como “actos de corrupción”, sino que se trata de la creación de órdenes sociales. Este elemento es determinante en el reforzamiento



estructural de las nuevas tendencias del Estado en Latinoamérica y específicamente en el tema de seguridad. Metodológicamente nos hemos diferenciado de la práctica común de la idealización de un Estado moderno a partir del cual se establecen los grados de aproximación de estos países en un encadenamiento repetitivo de explicación de la conflictividad por la ausencia o no construcción plena de ese estado sustancializado.

En contraste, observamos una elite que, además de originarse contemporáneamente en prácticas como las lúcidamente señaladas por Krauthausen para los *fondistas y agregados* de la violencia en la zona cafetera, descubren la violencia como negocio y establecen relaciones con sus ejecutores. De allí se catapulta la acumulación de tierras y se dispara la inequidad del ingreso en Colombia. Pero el problema no para allí. Hemos argumentado, retomando de nuevo a Pierce, que existe una peligrosa transformación del rol de las fuerzas de seguridad hacia modelos de protección privada, pero en donde interviene un contexto de criminalidad asociada al narcotráfico y ello constituye un nicho óptimo para que empiece a perfilarse un estado mafioso afianzado como maquinaria al servicio de negocios privados. Una vez más hechos recientes que aparecen por accidente, sacan a la superficie arreglos, formas de protección de núcleos sociales cuyo poder hace parte de enmarañadas redes de criminalidad como el lavado de activos<sup>20</sup>.

La principal apuesta colombiana para allanar el camino hacia una perspectiva de modernidad es la construcción de paz, la cual se inscribe en un planteamiento de paz liberal. El acuerdo para el fin del conflicto es una

20 Sólo para dar un ejemplo: A raíz de la muerte de José Guillermo Hernández alias el “ñeñe” aparentemente en un atraco en Brasil, la Fiscalía anunció que le incautó 1,2 billones de pesos a la estructura criminal de ‘Marquitos’, dado que apareció en el organigrama como uno de los miembros del brazo financiero del narcotraficante, al lado de Armando Gnecco, alias Mandarin, y de otros dos sujetos: alias ‘Huracán’ y ‘don Hernán’, ambos involucrados en casos de homicidio. Además, entre las 11.949 cabezas de ganado, 5 estaciones de gasolina, 11 sociedades, 10 establecimientos de comercio, 72 lujosos inmuebles y 76 vehículos incautados en el operativo, hay varias que eran propiedad del ganadero quien, según las autoridades, mezclaba dineros del narcotráfico y de la venta ilegal de gasolina venezolana con plata lícita, en una millonaria operación de lavado de activos. Según la prensa, “desde 2014, tanto la Policía como la Fiscalía empezaron a recaudar evidencia, pero el ‘Ñeñe’ despistaba a los investigadores asegurando que su fortuna procedía de los envíos a Europa, Asia y Venezuela de postas de ganado de primera, que levantaba a través de La Gloria Ganadería, fundada en octubre de 2014, en la que aparecen como representantes sus hijos Juan Miguel y Juan David Hernández López. Véase: El Tiempo, “La doble vida del asesinado esposo de María Mónica Urbina” Junio 16 de 2019. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/la-doble-vida-del-asesinado-esposo-de-maria-monica-urbina-376162>

La muerte de Hernández fue lamentada tanto por el Senador Uribe Vélez y por el dirigente de Fedegan José Lafaurie. Según Contexto Ganadero “José Félix Lafaurie, presidente ejecutivo de la Federación Colombiana de Ganaderos, Fedegán, afirmó en su cuenta de twitter que “con tristeza y dolor recibimos la desafortunada noticia en Brasil de José Hernández Aponte. El Ñeñe además de ganadero era una persona querida en nuestro medio regional. El país pierde a un gran señor. Para su familia que es la mía, solidaridad y condolencias”. <https://www.contextoganadero.com/regiones/ganaderos-de-colombia-lamentan-la-muerte-de-jose-el-nene-hernandez-en-brasil>

---

contribución en esa dirección. En contraste, las posiciones de las elites emergentes se inscriben en la negación del conflicto armado y en la restauración de un estado autoritario cercano a la Constitución de 1886. Su perspectiva es de un modernismo reaccionario anti liberal que busca agrupar sectores proclives a un conservadurismo restaurativo de un sistema axiomático del discurso de la hacienda y que incorpora el legado del discurso de las elites emergentes provenientes de la ilegalidad. Las implicaciones desde el punto de vista económico, social y cultural son preocupantes no sólo para los connacionales que se inscriben en la construcción de paz sino para los poderes liberales que ven en la paz colombiana un avance, incluso en las expectativas de inversión de capitales transnacionales. Preocupación incluso de figuras emblemáticas del neo liberalismo como Christine Lagarde, directora del FMI<sup>21</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Auyero, Javier (2007). *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la argentina contemporánea*. Editorial Siglo XXI. Buenos Aires.
- Betancourt, Dario (1994). *Contrabandistas, marimberos y mafiosos: Historia social de la mafia colombiana, 1965-1992*. Tercer Mundo. Bogotá.
- Blok, Alan (1988). *The Mafia of a Sicilian Village 1860-1960: A Study of Violent Peasant Entrepreneurs*. New York.
- Camacho, Álvaro (2006). "De narcos, paracracias y mafias". En: Leal, Francisco (ed). *Ceso-Universidad de los Andes-Norma*. Bogotá.
- Camacho, Álvaro (2010). "Mafia: los usos de un concepto polisémico y su aplicabilidad al caso colombiano". En: *Historia Crítica*. No.41. Mayo-Agosto.
- Cepeda, Iván. <http://www.ivancepedacastro.com/uribe-les-otorgo-licencias-a-pilotos-de-narcotraficantes-y-fue-socio-de-la-empresa-del-banquero-del-cartel-de-medellin-condenado-por-el-asesinato-de-guillermo-cano>/Cepeda, Iván y Giraldo S.J., Javier (2012). *Carranza, alias el patrón*. Grijalbo.
- Cuéllar, Sebastián (2009). "Entre la Hacienda y la Sociedad Civil: lógicas culturales de la guerra en Colombia". Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Departamento de Sociología. Tesis de Maestría en Sociología. Bogotá.
- De León Beltrán, Isaac (2014). *Aprendizaje criminal en Colombia*, Ediciones de la U.
- Dewey, Matías (2015), *El orden clandestino*, Katz Editores. Buenos Aires.
- Gambetta, Diego (2007). *La mafia siciliana. El negocio de la protección privada*. FCE. México.
- Duncan, Gustavo (2006). *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*". Planeta.
- Giustozzi, Antonio (2005). *The debate on Warlordism – The importance of military legitimacy*. Crisis State Research Center. October.
- Herf, Jeffrey (1990). *El modernismo reaccionario. Tecnología, cultura y política en Weimar y el Tercer Reich*. FCE. México.
- Krauthausen, Ciro (1998). *Padrinos y Mercaderes, Crimen organizado en Italia y Colombia*, Espasa (e) Hoy.
- Matanzaro, Raimondo (1992). *El delito como empresa*. Taurus. Barcelona.
- Matard-Bonucci, M.-A (1994). *Histoire de la Mafia*. Editions Complexe. Bruxelles.
- Medina Gallego, Carlos (2017). *Mafia, narcotráfico y bandas criminales en Colombia*. UNIJUS. Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio de Justicia, UNODC (2013). *Atlas de la caracterización regional de la problemática asociada a las drogas lícitas en el departamento del Valle del cauca*. Bogotá.

---

21 ...la presidente del Fondo Monetario Internacional, Christine Lagarde, durante su encuentro en Washington con el presidente electo Duque, le preguntó sobre si seguirían los acuerdos de paz, que tanto el Fondo Monetario como todos los organismos internacionales de crédito y financiación veían como muy importantes para continuar asistiendo a Colombia. La señora Lagarde, una de las mujeres más influyentes del mundo, hoy comentó al presidente electo Duque y a los miembros de la delegación que lo acompañaban que, si regresaba el conflicto, todas las instituciones multinacionales y las empresas mismas perderían su interés en invertir en Colombia. Noticias Canal 1 julio 5 de 2018. <https://canal1.com.co/noticias/uno-dos-tres/dos-preocupa-organismos-internacionales-la-suerte-la-paz-colombia-asi-se-lo-transmiten-al-nuevo-gobierno/>

- 
- Ministerios de Justicia, UNODC (2016). Caracterización Regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Nariño. Bogotá.
- Molinares, César y Reyes Le Paliscot, Elizabeth (2012). Pobreza, debilidad institucional, cultivos ilícitos, tráfico de drogas y grupos armados ilegales en Buenaventura y Tumaco. Fescol. Bogotá.
- Palacios, Marco (2018) Empresarios criminales, fronteras de materias primas y el estado colombiano. En: <https://colmex.academia.edu/MarcoPalacios>.
- Pearce, Jenny (2018). "Elites and Violence in Latin America". London School of Economics LSE, Latin America and Caribbean Centre. Working Papers No.1.
- Silva Colmenares, Julio (1977). Los verdaderos dueños del país. Fondo Editorial Suramericana. Bogotá.
- Snyder, Richard y Durán-Martínez, Angela (2009). "Does illegality breed violence? Drug trafficking and state-sponsored protection rackets". En: *Crime Law Social Change*. 52:253-273.
- Tognato Carlos y Cuéllar, Sebastián (s.f.). Matando al hipopótamo de Pablo (y mucho más): sobre animales, humanos y muerte en Colombia
- Troisi, Roberta (2013). Mafias y empresas: economía de una organización criminal. Università degli Studi di Palermo. Planeta. U Católica.
- Varese, Federico (2010). "What is Organised Crime?". En: Varese F. (ed.) *Organized Crime: Critical Concept in Criminology*. London. Routledge.
- \_\_\_\_\_ (2018). *Mafia Life Amor, muerte y dinero en el corazón del crimen organizado*. Malpaso.

## BIBLIOGRAFIA PRENSA

- Contexto Ganadero <https://www.contextoganadero.com/regiones/ganaderos-de-colombia-lamentan-la-muerte-de-jose-el-nene-hernandez-en-brasil>
- El Heraldo "El caso Santoyo" (S.F.).<https://www.elheraldo.co/opinion/editorial/el-caso-santoyo-71725>
- El Heraldo, "San Andrés rodeada de aguas no tan mansas", Septiembre 4 de 2011.
- El Tiempo, "Incautan aeronave con 500 kilos de coca colombiana en el Reino Unido" enero 1 de 2018 en <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/cae-en-reino-unido-avion-colombiano-con-500-kilos-de-coca-177258>
- El Tiempo "Albañiles y chefs, los pasajeros del 'narcojet' que partió de Bogotá, febrero 1 de 2018 en <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/avioneta-con-droga-detenido-en-e-reino-unido-177540>. <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/mujer-denuncia-que-fue-victima-de-explotacion-sexual-en-china/20190108/nota/3847014.aspx>
- El Tiempo, "La doble vida del asesinado esposo de María Mónica Urbina" Junio 16 de 2019. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/la-doble-vida-del-asesinado-esposo-de-maria-monica-urbina-376162>
- El Tiempo, "El 64 % de hogares rurales no cuentan con acceso a la tierra", noviembre 26 de 2016. En <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/desigualdad-en-la-propiedad-de-la-tierra-en-colombia-32186>
- Noticias Canal 1 julio 5 de 2018. <https://canal1.com.co/noticias/uno-dos-tres/dos-preocupa-organismos-internacionales-la-suerte-la-paz-colombia-asi-se-lo-transmiten-al-nuevo-gobierno/>
- Revista Cromos, "Así cayeron los pilotos de la mafia", 11 Oct 2011. Semana "Los pilotos de la mafia", enero 24 de 2010.
- Revista Semana, "El hombre que maneja medio país desde la cárcel", 17 de septiembre de 2011.



---

# ***Colombia como víctima***

**JULIO CARRIZOSA UMAÑA**

Ingeniero Civil.

Miembro de la Academia Colombiana  
de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales

---

## **Introducción**

Pocos países como Colombia han sufrido tanto el impacto de los fracasados intentos de aplicación en el trópico de las teorías económicas y políticas de la derecha y la izquierda europea. Nuestro país gracias a la complejidad de sus estructuras geomorfológicas y a la humedad de su clima no sufrió el imperialismo de los incas pero las armas de fuego, los caballos y los perros de guerra, además de las enfermedades traídas por los europeos, hicieron posible que en el siglo XVI el poder de la monarquía española se impusiera sobre casi todo su territorio y que en el XVIII se imitara aquí el despotismo ilustrado de los borbones, imponiendo impuestos a los criollos y forzando fuera de sus resguardos a los pocos indígenas que restaban, todo para hacer más productiva y rentable la colonia.

A principios del XIX nos independizamos del poder español, pero continuamos tratando de aplicar las ideas europeas, casi siempre con fracasos inmediatos, como sucedió con las ideas de Bentham y Smith y el consecuente federalismo y liberalismo comercial en 1886. En los años siguientes, la hegemonía de las ideas de derecha constituyó un contexto favorable para que la lectura de los manuales divulgadores de las ideas de Marx y de Lenin generara los primeros grupos socialistas y comunistas, precursores de las FARC, y, a fines de la década de 1940, el Banco Mundial impulsó la formulación del primer Plan de Desarrollo del planeta, siguiendo los pocos textos que acaban de ser publicados, iniciando así una lista de fracasos de la planificación centralizada.

En este texto se expone una breve síntesis de estos fracasos desde el punto de vista de lo que hemos estado llamando el ambientalismo complejo, una forma de ver el mundo integralmente y aislándose lo más posible de ideologías que, como el neoliberalismo, el marxismo y el desarrollismo, simplifican la realidad tratando de explicarla con unas pocas variables de tipo económico o político. En el primer punto serán explicados los fundamentos teóricos de esta forma de ver la realidad; luego, serán analizados procesos en los cuales el pensamiento fundamentado en fuertes ideologías europeas no ha logrado sus objetivos en Colombia y, al contrario, ha generado enormes problemas económicos, sociales y políticos. En la tercera parte serán descritas brevemente las características de los ecosistemas que conforman nuestro territorio. Posteriormente, serán expuestas las proyecciones generales de lo que puede ocurrir en el próximo futuro si esta situación continúa; en la quinta sección se profundizará en tres situaciones específicas: la segregación social, el narcotráfico y la baja productividad económica. El último apartado describirá situaciones económicas deseables y posibles.

## **Antecedentes teóricos**

En este texto se procurará analizar la realidad colombiana y prever su próximo futuro alejándose del marxismo, del neoliberalismo y del desarrollismo. Para ello, el texto reconoce la complejidad de la realidad y pone en duda conceptos simplificadores hoy dominantes en la izquierda y en la derecha, como la importancia fundamental



y prioritaria del crecimiento económico, la concentración en la ampliación de la sociedad de consumo o en el control de este último, la sacralización del trabajo duro y la minimización o la maximización de la autoridad. Al dudar de la necesidad de usar estos conceptos como guías sociales se abren horizontes amplísimos hoy ocultos por las redes mentales conformadas en Europa desde el siglo XVIII.

Al poner en duda las recomendaciones de Karl Marx, de Adam Smith, de Schumpeter y de Lenin, rompo con las redes que los consideran indispensables para entender la realidad desde uno u otro punto de vista. La reflexión acerca de lo que ha sucedido en Colombia me induce a semejante corte con el pasado dominante. Hoy existen alternativas a las corrientes dominantes y las hubo en el pasado. Los fracasos no han pasado inadvertidos, se habla del fracaso conjunto del capitalismo y del comunismo, así como de la necesidad de reformar el primero o de continuar tratando de construir un socialismo del nuevo siglo, pero la mayoría de las propuestas siguen, en mi concepto, las líneas fundamentales de Smith, Marx, Schumpeter o Lenin sin atreverse a poner en duda los conceptos básicos. Me referiré brevemente en este punto a las propuestas que han surgido de la mente de algunos más atrevidos, especialmente las que surgen del reconocimiento de la complejidad de la realidad, al llamado pensamiento complejo.

Es posible que haya sido un sabio griego quien primero escribió en Europa su reconocimiento de la complejidad en la célebre frase acerca de la imposibilidad de cruzar dos veces el mismo río; pero la profundidad de su aserto quedó oscurecida por la concentración simplificadora de Aristóteles en la política y de Epicuro en lo sensual, y luego desapareció con la aceptación totalizante de lo sagrado y lo violento durante varios siglos. En el Renacimiento, los sabios polifacéticos o polimatas, *homo universalis*, hicieron valer la posibilidad de reconocer la totalidad con toda su complejidad, posibilidad conformada parcialmente en el XVIII con la visión de los ilustrados enciclopedistas. Sin embargo, fue también a mediados de ese siglo cuando Montesquieu y Steuart, como lo revela Hirschman, trataron de que el interés económico debilitara al mundo de las pasiones. Le correspondió a Adam Smith, después de reconocer el universo de estas pasiones, reducir a la mano invisible del mercado el orden social. Cincuenta años después Marx ligó lo económico con lo político y recomendó la dictadura del proletariado, oscureciendo así todo lo demás que él había reconocido cuando joven, incluida la naturaleza no humana. Estos dos últimos pensadores y líderes de la sociedad, Smith y Marx, son los grandes fortalecedores de lo que Edgard Morin llama el Paradigma de la Simplificación, forjado mediante la reducción, la disyunción y la abstracción.

---

La necesidad de reconocer la complejidad de la realidad fue resaltada en un libro publicado por la Universidad de las Naciones Unidas, en 1985, titulado *The Science and Praxis of Complexity*. En ese momento, pensadores tan importantes como Prigogine, Margaleff, Moran y Holling estaban ya adelantando cuerpos teóricos que avanzaban en ese sentido. En el tema ambiental, Colombia fue precursora en el reconocimiento, plasmado en el Código de Recursos Naturales de 1974, del ambiente como una totalidad integrada. Fue posiblemente el primero en el mundo que lo hizo. Este paso fundamental surgió de la experiencia real, de las dificultades que tenía el INDERENA para manejar la totalidad de los recursos naturales renovables sin considerar integralmente los aspectos económicos, ecológicos y sociales. Por eso el Código definió el ambiente como la totalidad que nos rodea, y exigió que los estudios ambientales incluyeran lo económico, lo ecológico y lo social, para lo cual tendrían que ser elaborados por grupos multidisciplinarios.

A nivel internacional, dentro de la ciencia ecológica surgieron inquietudes semejantes en el grupo de ecólogos sistémicos liderado por Holling, en 1978, cuando publicaron el libro titulado *Adapted Environmental Assessment and Management*, el cual reconoce las enormes dificultades para elaborar las conclusiones teóricas de la ecología cuando se trataba de construir modelos fundamentados en la información obtenida en la realidad de la naturaleza: la enorme importancia de la incertidumbre generada por la complejidad de la realidad. En los años siguientes han sido numerosos los grupos de investigadores dedicados al tema, entre los cuales sobresale el Instituto Santa Fe de Estados Unidos que tiene entre sus miembros a varios Premios Nobeles en ciencias naturales y en economía.

El ejercicio de la gestión ambiental integrada en el INDERENA originó también avances en el reconocimiento de la complejidad de la realidad, avances concretados en grupos multidisciplinarios de biólogos, ingenieros forestales, ingenieros civiles, sociólogos y abogados. En sus consideraciones y documentos se apoyaron varios grupos ambientalistas de varias universidades y en las primeras asociaciones ambientalistas de la sociedad civil. El Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional, IDEA, fue uno de estos grupos. Fundado por profesores representantes de varias facultades, desde su iniciación reunió a biólogos, geógrafos, ingenieros químicos, ingenieros civiles, abogados, sociólogos, filósofos y arquitectos; como fruto de sus discusiones y acciones fueron publicados, entre otros, los libros del profesor Augusto Angel y mis libros titulados *Qué es ambientalismo: la visión Ambiental Compleja y Colombia: de lo imaginario a lo Complejo*.

En *Qué es ambientalismo* propongo que lo que nos diferencia a quienes nos preocupamos por los problemas ambientales es una forma especial de ver el mundo, en la cual predominan cinco actitudes: verlo amplia y profundamente, ver interrelaciones, ver dinámicamente considerando el pasado y el presente y tratando de entrever el futuro, ver con un “deber ser” en la mente y ver con respeto a la otredad. En *Colombia de lo Imaginario a lo complejo* rescato el poder de las ilusiones y sus contradicciones con las complejidad de la realidad, utilizo el concepto de modelo mental como explicación de las situaciones de violencia y de la dificultad en el logro de la paz y hago énfasis en las características especiales de los procesos económicos y políticos en nuestro país. En el año 2014, el Jardín Botánico de Bogotá y el Instituto Humboldt me publicaron el libro *Colombia Compleja* en el cual sostengo que el conjunto de ecosistemas que llamamos Colombia es uno de los más complejos del planeta y que no hemos logrado conformar una sociedad suficientemente compleja para vivir aquí dignamente.

### **El seguimiento fiel de las teorías y sus consecuencias**

No hay país en el planeta que haya seguido con mayor entusiasmo y fidelidad los consejos de los gurús europeos del pensamiento económico y político. Desde que, en Inglaterra, Bentham y Smith divulgaron la filosofía utilitarista nuestros líderes se jugaron la vida en enfrentamientos armados para imponer su enseñanza en las escuelas y su aplicación en el gobierno. La libertad económica total, especialmente las ideas de libre comercio, se convirtieron en Colombia en el movimiento liberal radical que impuso durante 23 años la constitución federal

---

más extrema. En la derecha, el pensamiento católico no solo impulsó a los conquistadores españoles a finales del siglo XVI sino que durante todo el siglo XIX las ideas de la derecha francesa fueron motivo político para cambiar gobiernos y perseguir enemigos políticos hasta lograr tomarse el control del gobierno y servir de fundamento para una nueva constitución centralista y católica que estuvo vigente durante más de cien años. Fue durante ese periodo cuando los textos de Marx empezaron a llegar a Colombia, un poco trasnochados, y paradójicamente fue durante los años de paz que siguieron a la derrota del liberalismo radical cuando se empezaron a constituir pequeños grupos para generar una revolución comunista. Utilitarismo, liberalismo, Marxismo y fascismo influyeron en las discusiones electorales que concluyeron en el triunfo del conservatismo en 1946, y en 1948 las discusiones ideológicas de la guerra fría dirigieron la investigación por el asesinato de Gaitán, cuando se acusó al comunismo de haberlo perpetuado para hacer fracasar la primera reunión interamericana.

En los años siguientes, aunque las guerrillas se llamaron liberales, sin duda ideas marxistas influyeron en algunos de sus dirigentes, quienes comenzaron a tener contactos con el partido comunista y a constituir grupos de “comunes”. En esos últimos años de la década de 1940 el Banco Mundial contrató a Lauchlin Currie para que asesorara al gobierno conservador en la elaboración de un plan de desarrollo. El mismo Currie, quien había sido acusado de comunista, escribió años después que en ese momento él no sabía nada del tema y que le tocó buscar los dos o tres textos que acababan de ser publicados. Sin embargo, ya la palabra desarrollo había sido usada por Schumpeter en uno de sus primeros libros y Marx había lanzado la idea de subdesarrollo nada menos que en *El Capital*. Fue sí como Currie empezó a conformar un grupo para hacer en Bogotá el primer plan nacional de desarrollo del planeta. Durante los setenta años que siguieron nuestro país ha elaborado y seguido “planes de desarrollo”, con muy poco éxito; pocas naciones han mostrado oficialmente más servidumbre intelectual.

Al mismo tiempo, el pensamiento marxista leninista empezó a ser seguido fielmente por la oposición más extrema, pequeños grupos de intelectuales y estudiantes fueron fortaleciendo estrechos lazos con Moscú. Su fidelidad a los textos fue tan extrema en un principio que el partido comunista se opuso a la conformación de guerrillas por parecerles demasiado pronto, y en desacuerdo con la debilidad del capitalismo colombiano. Sin embargo, cuando el general Rojas se tomó el poder, ya los militares identificaron como “comunistas” a varios de los grupos guerrilleros que no se habían entregado. El bombardeo a esos grupos fue el inicio de una nueva guerra. Dos años después el Frente Nacional inició un experimento: la alternación del liberalismo y el conservatismo, ambos guiados por sus respectivos planes de desarrollo, elaborados de acuerdo a las teorías aceptadas por la corriente principal de la economía. Durante los primeros años se disminuyó la violencia entre liberales y conservadores, pero al poco tiempo divergencias entre las varias corrientes y las dificultades fiscales para acelerar el crecimiento y lograr el “desarrollo” previsto por los modelos anglosajones impidieron los desembolsos estatales necesarios para pagar los sueldos a los guerrilleros que se habían entregado y así las nuevas políticas monetarias llevaron a que jefes, como Tirofijo, volvieran a las armas conformando grupos que ahora si declararon claramente su línea marxista leninista y poco a poco lograron el apoyo de los comunistas ciudadanos. El primer gobierno conservador del Frente Nacional, el de Valencia, acogió la tesis de que esos grupos estaban tratando de constituir “Repúblicas Independientes” y recibió la ayuda del gobierno de los Estados Unidos para tomarse militarmente su reducto principal, Marquetalia, con lo cual se inició la guerra contra las FARC, que debería durar 52 años.

Durante el medio siglo siguiente se repitieron los fracasos de la aplicación del pensamiento de los dos extremos europeos: ni se logró el “desarrollo” ni se realizó la “revolución”. Ninguna de las dos aproximaciones tuvo en cuenta las características específicas de los ecosistemas colombianos ni su historia secular; simplemente se trataron de imponer los modelos recomendados por Moscú o por las Naciones Unidas y los gobiernos de EEUU, sin mayor análisis de las causas que llevaban sus sucesivos fracasos. Al final de los ochenta se disolvió la Unión Soviética y en los años noventa el modelo que había seguido fielmente a Keynes y también a Smith se “refinó” con las enseñanzas del neoliberalismo construido por la escuela de Chicago sobre las viejas teorías de Schumpeter.





Lo cierto es que desde la introducción de los modelos de desarrollo económico en la administración pública y de los modelos marxistas en la oposición Colombia ha permanecido en guerra y, aunque ha aumentado extraordinariamente la población y se ha construido lentamente una clase media, la segregación social y la miseria se han mantenido. Es verdad también que la pobreza que reinaba en la mayoría de los 9 millones de habitantes de la década de 1950 se ha reducido después de cambios en la metodología para medirla, pero también es cierto que hoy se considera de clase media a quien tiene ingresos superiores a 400 dólares mensuales. El incremento de la inseguridad en las mejores ciudades y el asesinato de los líderes sociales en el campo son índices recientes del fracaso de la aplicación de los modelos desarrollistas y neoliberal, así como la continuidad fallida y casi suicida del ELN y el fracaso de las FARC son muestras suficientes de la inutilidad de la búsqueda de la dictadura del proletariado, aún sin tener en cuenta lo que está sucediendo con el llamado socialismo del siglo XXI en Venezuela. El reciente enfrentamiento del gobierno colombiano con la minga indígena y la violencia contra la catedral de Bogotá son también pruebas de las enormes deficiencias de los modelos europeos que iniciaron su aplicación en lo que es hoy Colombia a finales del siglo XVI. Son ya más de 16 las generaciones indígenas que han permanecido en la segregación y la miseria desde el triunfo militar de los españoles.

En la actualidad se repite el debate iniciado hace más de 50 años acerca de cómo aumentar la productividad y como distribuir mejor los resultados de este aumento. Hay grupos que insisten en que el país es minero, que lo ha sido siempre y que no existe ninguna otra alternativa, mientras otros persisten en aplicar las ideas de Schumpeter aumentando el número de empresarios mediante la educación y la “modernización” del comportamiento general de los colombianos, modificando la actitud nacional hacia la ciencia y la tecnología. La izquierda, apenada por lo que sucede en Venezuela, pero remisa a reconocerlo, busca soluciones en el sector rural acordes con el marxismo-castrista, soluciones semejantes a las que los izquierdistas extremos de Estados Unidos, de España, de Inglaterra y de Francia están hoy proponiendo. Todo esto en Colombia tendría que tener en cuenta otra situación de extrema complejidad: esos procesos oscuros que no se mencionan a pesar de su enorme magnitud, que transfieren decenas de miles de millones de dólares ilegales todos los años desde el mundo “desarrollado” hasta el mundo criminal colombiano gracias a la ilegalización nixoniana del consumo de drogas psicoactivas. Más adelante me referiré en detalle a esta situación, después de sintetizar en el punto siguiente las características de nuestros ecosistemas.



---

## La importancia de lo ecológico

Ni el marxismo, ni el desarrollismo ni el neoliberalismo otorgan a los ecosistemas la importancia que tienen como partes de la complejidad de la realidad. Marx trató varias veces de aproximarse a esa cuestión, pero el socialismo real que funcionó en la Unión Soviética paradójicamente se mantuvo en lo que pensaba Trosky:

“Por medio de las máquinas el hombre en la sociedad socialista controlará la naturaleza, con sus gansos y sus esturiones. Establecerá sitios para montañas y para boquerones, cambiará el curso de los ríos y establecerá normas para los océanos (...) esto no quiere decir que el mundo entero estará organizado en cajas, que los bosques se convertirán en parques y jardines. Lo más probable es que matorrales, bosques, gansos y tigres permanezcan, pero solo en donde lo ordene el hombre. Y el hombre lo hará tan bien, que el tigre no se dará cuenta de la máquina ni sentirá los cambios, sino vivirá como vivió en los primeros tiempos. La máquina no se opone a la tierra (...) Después de racionalizar su sistema económico, habiendo saturado con conciencia y reflexión, el hombre no dejará huella de la actual vida doméstica, estancada y comida por gusanos. La preocupación por la comida y la educación desaparecerá. La mujer se liberará al fin de su condición semiservil (...) La vida dejará de ser elemental y, por lo tanto, estancada. El hombre que aprendería a mover ríos y montañas, como construir palacios del pueblo en las cimas del Monte Blanco y en fondo del Atlántico (...) no solo será capaz de agregar a su propia riqueza brillo e intensidad sino también una cálida dinámica del más alto grado (...) La vida en el futuro no será monótona” (citado por Mills, C.W., 1962, pp. 286-287).

Curiosamente la posición de los economistas dominantes en el pensamiento del centro y la derecha también se ha mantenido cercana a ese texto del gran pensador marxista. La “tierra” que los clásicos habían considerado en las definiciones de la producción desapareció en los textos dominantes a mediados del siglo veinte y pasó a formar parte del “residuo”, categoría que incluía al resto de la realidad en los modelos de producción. El concepto de externalidades hoy es la solución de la econometría para justificar sus simplificaciones de la realidad, elegantes pero incapaces de explicar las diferencias entre la producción calculada y la producción real.

En mi libro *Colombia Compleja* he tratado de sintetizar las características de los ecosistemas en los que vivimos los colombianos y de acentuar cómo esas características han influido, no determinado, pero sí influido en nuestra vida, así como nosotros los hemos utilizado y deteriorado. En este punto trataré de hacer una síntesis de estas ideas.

En primer lugar, es importante recordar continuamente que Colombia está situada en el trópico porque esa característica planetaria no es tenida en cuenta en el pensamiento dominante, el cual insiste en que sus teorías, desarrolladas para Europa, funcionan bien en cualquier parte del mundo sin tener en cuenta que la realidad continuamente nos muestra que ningún país tropical ha logrado “crecer” o “desarrollarse” o llegar al paraíso comunista a pesar de que en todos se han enseñado intensamente las teorías correspondientes e, inclusive, se han modificado las características de sus gobiernos de acuerdo a los manuales oficiales de cada corriente ideológica. En el Capítulo Tercero de mi libro *Colombia Compleja* he sintetizado las características físicas estructurales de ese trópico colombiano. A continuación, resaltaré algunas de ellas.

A lo largo de nuestra historia se nos ha enseñado -y en las escuelas y nuestros políticos nos repiten- que vivimos en un territorio pleno de riquezas naturales mal usadas. Sin embargo, la experiencia y las recientes investigaciones nos dicen algo diferente. Nuestras tres cordilleras, los dos océanos y las cinco grandes regiones constituyen un territorio extraordinariamente complejo cuyas características principales son su diversidad y su belleza, no su valor económico. Vivimos en un territorio que flotó durante millones de años hasta estrecharse con cinco grandes placas, cataclismo en donde a las estructuras antiguas se unieron dos cordilleras de origen ígneo y más tarde una compuesta de rocas sedimentarias, todo en un clima tropical especialmente incierto.

---

## Un territorio flotante

El territorio de lo que hoy es Colombia, dos millones de kilómetros cuadrados, mitad oceánica, mitad continental, es la esquina noroccidental de la placa de Suramérica<sup>1</sup>. Hace cientos de millones de años, en el Precámbrico, fue parte de un enorme continente llamado Rodinia por los geólogos, que reunía todos los terrenos emergidos. En el Pérmico, hace 290 millones de años, se conformó otro supercontinente que recibe hoy el nombre de Pangea y 180 millones de años atrás esta masa se fracturó en dos grandes porciones, Laurasia al norte, incluyendo a lo que hoy es Norteamérica y Europa y Gondwana, una mezcla de África y Suramérica, al sur oriente. Millones de años después, en el Cretácico la placa de Suramérica se separó de África y empezó a moverse hacia el occidente hasta encontrar la placa de Nazca.

Estas derivas continentales concluyeron en la presencia de cuatro grandes placas y dos microplacas en el centro del hemisferio occidental: Suramérica, Nazca, Caribe, Coco y las microplacas de Coiba y Costa Rica-Panamá (INGEOMINAS, 2009). El territorio que hoy llamamos Colombia fue generado y todavía está afectado por los contactos y reacciones entre esas seis masas gigantescas que se hunden o cabalgan unas sobre otras generando cordilleras, fosas y llanuras. Esta situación no es común en el planeta. La mayor parte del territorio de los Estados Unidos de América está sobre una sola placa muy antigua, solo la costa occidental afronta los contactos con la placa del Pacífico. Los choques entre las placas de Suramérica, de Nazca, Coco, Caribe y la microplaca de Coiba, convergentes frente a la costa pacífica colombiana<sup>2</sup> originaron los eventos tectodinámicos de volcanismo y sismicidad, y el surgimiento paulatino de las tres ramales en que se dividió aquí la gran cordillera de los Andes. Como producto de estos eventos INGEOMINAS identifica 21 sub-bloques en el territorio colombiano y 10 fallas principales..

Durante decenas de millones de años la placa de Suramérica “navegó” hacia su posición actual, aislándose de los otros continentes, gestando líneas diferentes en los procesos de evolución de la fauna y la flora. Así surgieron en lo que hoy es América del Sur especies que no se encontraban en ninguna otra parte del planeta; solo las aguas oceánicas y los vientos constituían el medio de encuentro intercontinental de semillas y genes.

## Dos océanos

En los fondos del Pacífico y del Caribe del macrosistema, hoy incluidos entre sus límites políticos, se reproducen algunos de los rasgos del territorio emergido: grandes fosas y cumbres submarinas. El fondo del Pacífico es mucho más accidentado que el del Caribe; está aquí la gran fosa Colombia de más de 3000 metros de profundidad, cordilleras cuyas cimas emergen como islas, en el caso de Malpelo, extensas áreas muy profundas de las cuales poco se conoce. Aquí la plataforma continental es más joven y está cubierta por lodos y rocas. En el Caribe se distingue una extensa plataforma continental, arenosa en su mayoría, escenario de pradera marina, surcada por las fosas que continúan los grandes ríos e interferida por bajos y bancos que anteceden a los cayos y a las islas formadas por erupciones y corales, emergidas en los límites del territorio. Valles, terrazas, taludes, escarpes, montes, depresiones en algunos casos relacionados con el relieve continental (INGEOMINAS, 2009a).

## Las rocas más antiguas

La parte más antigua del territorio que hoy llamamos Colombia es lo que los geólogos denominan el “Escudo Guayanés”, hoy parte del Vaupés y el Vichada, uno de los bloques que existían en Rodinia y que se desprendieron

---

1 La tectónica de placas es una teoría respalda por observaciones geológicas y paleontológicas que explica la formación de las cordilleras, el surgimiento de los volcanes, los sismos y otros procesos planetarios. Ver IGAC (2002, p. 133). Los textos siguientes son una interpretación sintética de la información que se encuentra en esa publicación.

2 Ver INGEOMINAS, Mapa Geológico de Colombia; e IGAC, Atlas de Colombia



de la Pangea entre el Mesozoico medio y el Cretáceo, hace cientos de millones de años<sup>3</sup>. En el área de la cordillera oriental, desde épocas antiguas habían emergido macizos aislados, como los de Garzón, Quetame y Santander. En el Cretácico se conformó el batolito antioqueño, un gigantesco bloque ígneo intrusivo. La actividad volcánica en el Mesozoico y decenas de millones de años después en el Mioceno aportó rocas ígneas y cenizas en toda la región andina. En la Amazonía colombiana además del afloramiento del escudo guayanés se identifican plataformas sedimentarias marinas y litorales; en ellas sobresalen serranías como Chiribiquete, Macarena y varias mesetas y tepuyes, “partes de la plataforma paleozoica levantadas por eventos tectónicos” (Flórez, 2003, p. 110).

### **Cordilleras de sedimentos**

Levantados a fines del terciario, los terrenos de buena parte de las laderas de la cordillera Oriental están conformados por rocas alteradas, transportadas y sedimentadas en procesos físicos, químicos y biológicos; areniscas, limos, calizas, sales, arcillas fracturadas y alteradas muy inestables (Flórez, 2003, p. 228), transportadas por la acción de vientos, aguas o hielo y depositadas en las corrientes y lagos continentales y en los mares. Entre ellas se encuentran rocas metamórficas y restos de animales y plantas del Mesozoico que se transforman en carbones, gases y petróleo. El aumento de la densidad de población, la urbanización de altiplanicies y laderas y construcción de grandes carreteras modernas en esta cordillera así como la extracción de carbón y de oro ha concluido en enormes desplazamientos de tierras y en procesos erosivos masivos.

### **Cordilleras ígneas**

La cobertura de la cordillera Central es diferente; en los terrenos en que se levantó las rocas ígneas y metamórficas eran dominantes. Algunas de las rocas son intrusivas, plutones como los del batolito antioqueño, otras son extrusivas, producto de erupciones volcánicas durante el Cenozoico. El vulcanismo en lo que hoy es Colombia se ha producido también en otras zonas y épocas; gran parte del escudo guayanés está compuesto por granitoides; las erupciones en la cuenca alta del Magdalena se produjeron en el Mesozoico, pero la actividad volcánica principal durante el terciario y el cuaternario se viene produciendo alrededor del eje de la cordillera central-

<sup>3</sup> “Para el Precámbrico, en Colombia sobresalían algunos relieves del escudo, especialmente en el borde oriental y parte norte, mientras que el suroccidente estaba cubierto por el mar” (Flórez, 2003, p. 31).

---

occidental. En la actualidad se han identificado más de noventa conos volcánicos en esa región (Flórez, 2003, p. 96), de los cuales se reconoce que dieciséis están activos. El oro generalmente se encuentra entremezclado con los materiales ígneos; ha sido conducido desde grandes profundidades mezclado con las rocas fundidas por las enormes temperaturas.

## **Un clima impredecible**

En segundo lugar, hay que agregar que el clima tropical de Colombia es diferente del que gozan otros países localizados en esta zona. La posición final en el planeta de nuestro territorio, entre los paralelos 4 al sur y 18 al norte, y los meridianos oeste 66 y 84, lo situó en dos posiciones climáticas fundamentales: expuesto a radiaciones casi verticales del sol y en el área de enfrentamiento de los vientos alisios. El sol ecuatorial calienta el territorio todo el año con pequeñas variaciones y la intensidad de sus radiaciones afecta todas las formas de vida e interviene en los procesos de modificación de los suelos y en las características de las aguas superficiales. En nuestro territorio se encuentran los vientos alisios del noreste con los del sureste en la Zona de Convergencia Intertropical, -ZCI- se generan ciclos de lluvias intensas, y una altísima humedad del ambiente en la costa del Pacífico, tal vez la mayor del planeta y también se induce la única zona desértica en el Caribe.

Las masas de las tres grandes cordilleras, de las serranías y de los macizos aislados modifican la temperatura, generando los trópicos fríos y las nieves que llamábamos perpetuas, interrumpen los vientos y generan lluvias. La situación del territorio entre el Mar Caribe, el Océano Pacífico, los Andes surecuatoriales y las planicies Amazónicas y Orinoquenses ha conformado un sistema hídrico atmosférico, superficial y subterráneo excepcional. A su diversidad estructural se agrega una variabilidad estacional producida por el desplazamiento de la ZCI, área de baja presión que se desplaza en el país durante el año de sur a norte entre los 2 y los 8 grados de latitud norte originando los períodos de lluvia y de sequía. La ZCI no es ni uniforme ni continua y esa complejidad de sus características origina enormes dificultades de predicción del tiempo en nuestro territorio.

Las radiaciones provenientes del sol y del resto del cosmos se distribuyen irregularmente según afectan a mayores o menores alturas del territorio originando cinco pisos térmicos; cálido, medio, frío, muy frío y nival, y generando multitud de microclimas que corresponden a las interrelaciones con las formas del relieve, las direcciones de los vientos y su mayor o menor humedad.

## **Pocos suelos buenos**

Los mejores suelos del país, los que según la FAO iban a salvar al planeta de la hambruna futura están siendo sellados para siempre por la urbanización o destruidos completamente por las retroexcavadoras. Las planicies que antes alimentaban pueblos y ciudades están ahora cubiertas de casas, avenidas, centros comerciales, bodegas, fábricas, escombros urbanos y hasta edificios de apartamentos. Las vegas de los ríos que alimentaban regiones enteras están siendo desplazadas para extraer oro, gravillas y arenas.

Un buen suelo, fértil, plano y profundo, es un microecosistema irremplazable en donde interactúan minerales, aguas y organismos vegetales y animales. Si se altera, su estructura solo puede renovarse en cientos de años; en Colombia quedan pocas hectáreas de estos suelos. Según el último estudio, publicado por el IGAC, el IDEAM, el Humboldt, el Sinchi, CORPOICA, INCODER, y el Servicio Geológico Colombiano bajo los auspicios de los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Agricultura, de los mejores suelos del país, los Molisoles, solo quedan 1 750.000 hectáreas en la región Caribe y en el Valle del Cauca; de los suelos llamados Histosoles con alto contenido de materia orgánica, solo hay aproximadamente 360.000 hectáreas en las zonas altas de Cundinamarca, Boyacá y Nariño. En las vertientes, los suelos que sustentaron la producción de café, los

---

Andisoles, todavía cubren casi siete millones de hectáreas pero, después de la destrucción de los sombríos, su fertilidad ha descendido debido a intensos procesos de erosión pluvial y eólica.

Esos nueve millones de hectáreas, dos planas y siete inclinadas, son el patrimonio ecológico principal del país, pero poco se hace para proteger su integridad. Según el Artículo 313 de la Constitución Política, es función de los Concejos de los municipios y los distritos proteger ese patrimonio; de acuerdo a la ley 388, esto podría hacerse en los procesos de ordenamiento del territorio; sin embargo las urbanizaciones continúan sellando los suelos y las retroexcavadoras funcionan en todo el territorio. Algunas Corporaciones Regionales han declarado Distritos de Conservación de Suelos, pero solo unos pocos se refieren a los suelos planos o a las vegas y laderas de mayor productividad natural, áreas que se han dejado al capricho de los mercados de vivienda y de extracción minera. Si pensamos en el campo como solución económica y social algo debería hacerse rápidamente para mejorar estas situaciones.

## **Mucha y poca agua**

La cantidad de agua lluvia en Colombia es excepcional, el rendimiento es 6 veces el promedio mundial y 3 veces el de Latinoamérica (IDEAM, 2010). El movimiento cambiante sobre nuestro territorio de la Zona de Convergencia Intertropical, en donde se enfrentan los vientos Alisios del Noreste con los del Sureste, genera dos temporadas lluviosas al sur y una sola en el norte del territorio colombiano; en la costa del Pacífico las interrelaciones entre la masa oceánica, la Zona de Convergencia Intertropical y la cordillera occidental producen uno de los climas más húmedos del planeta con más de 12.000 mm. anuales. En general, los balances hídricos constituyen ambientes más húmedos que secos en la mayoría del territorio, con las notorias excepciones de la Guajira y de las zonas semiáridas de parte de la costa del Caribe, del desierto de la Tatacoa, la cuenca media del Patía, partes de los valles del Cesar y del Pamplonita, el alto Cauca, el Cañón del Chicamocha y los alrededores de Villa de Leyva. Hay más de cuatrocientos municipios con aproximadamente doce millones de habitantes en condiciones de vulnerabilidad por desabastecimiento hídrico (IDEAM, 2010).

## **Proyecciones generales**

La aplicación de los modelos europeos en este territorio tan diferente ha suscitado fracasos socioeconómicos y políticos con consecuencias desastrosas para su geología, sus suelos, sus aguas, su vegetación y su fauna. El futuro de Colombia como nación está signado por estos grandes deterioros de sus ecosistemas y es difícil imaginar cómo se logrará un vivir digno en esta situación. En este punto trataré de exponer algunas ideas al respecto.

Desde el pensamiento económico dominante se insiste en que existe la posibilidad de un progreso semejante al que se ha logrado en algunas partes de Europa y de Estados Unidos. El gobierno actual se ha comprometido con las ideas expuestas por Schumpeter a mediados del siglo XX acerca del empresariado como grupo social capaz de generar bienestar al resto de la población. Esta aproximación no es nueva, se ha inducido en diversas épocas y ha llegado a constituir pequeños grupos empresariales poderosos y prósperos en algunas regiones, especialmente en Antioquia. Sin embargo, nunca ese modelo ha logrado expandirse a poblaciones de tamaño significativo y no existen buenas razones para esperar que esta tendencia se modifique, especialmente en un conjunto de ecosistemas de extrema complejidad. La aplicación de políticas de austeridad y de estabilización parece haber incidido en estas situaciones de extrema inequidad en las que hay familias que han permanecido segregadas y pobres durante más de quince generaciones. Durante todos estos años el patrimonio ecológico del país ha sido tratado simplemente como un riquísimo conjunto de recursos económicos que hay que utilizar rápidamente. El concepto de “desarrollo sostenible” tiende a mejorar la situación, pero su anclaje en la corriente principal de la economía disminuye sus posibilidades.





En el otro extremo, la izquierda logró en las recientes elecciones ocho millones de votos, dos menos que el ganador, casi el triple de lo obtenido por cualquier otro candidato de esa línea en la historia de Colombia. Dentro de su ideario el jefe de esa tendencia ha incluido varias consideraciones ambientales coherentes con las características del territorio, pero en sus ideas permanecen algunas de las nociones simplificadoras autoritarias y de odio de clase que han llevado a los fracasos del marxismo leninismo en el largo plazo, cuando desaparecieron las situaciones históricas extremas que motivaron los éxitos iniciales de Lenin y de Stalin. Las experiencias de Cuba, Nicaragua y Venezuela no permiten albergar muchas esperanzas y los fracasos de los grupos guerrilleros han convencido a algunos de sus integrantes acerca de la imposibilidad de lograr un bienestar general aplicando las teorías de la izquierda europea en un territorio cuya complejidad ellos la conocen por experiencias propias.

Queda dentro de lo político las ideas que generalmente se clasifican como de centro y que fueron las que lideraron el proceso de paz con las FARC. sin embargo dentro de ese grupo prevalece una visión también simplista de la realidad en donde la construcción de una verdadera democracia y el mantenimiento de alguna estabilidad económica son las soluciones que puede llevar al bienestar general, idea que sin duda es loable y tal vez posible, pero que no ha logrado ser validada en situaciones de extrema complejidad ecológica y en condiciones de segregación secular en las cuales es casi imposible que la economía logre ser lo suficientemente fuerte para asegurar ingresos suficientes a toda la población. En el caso específico de Colombia, a estas dos situaciones se agregan los problemas causados por el narcotráfico que hacen casi imposible lograr el equilibrio entre la economía legal y el inmenso caudal de dineros ilegales que ingresan anualmente al país fortaleciendo los ámbitos criminales.

En este panorama general, si se mantiene el dominio de las corrientes principales de las ideologías de izquierda y derecha, las visiones del futuro posible de Colombia oscilan entre un país semejante a los que tratan de “desarrollarse” en el África o los que, como Viet Nam, han logrado alguna “estabilidad” gracias a una autoridad dictatorial. Futuros mejores en países tropicales solo pueden preverse en países como Singapur o Costa Rica, organizados sobre territorios pequeños y con bajos índices de crecimiento poblacional.

Sin embargo, es necesario soñar, pero para sustentar esas ilusiones es preciso mantenerse ligados a la realidad y reconocer su complejidad, para lo cual he escrito los puntos siguientes de este artículo.

---

## **Los ecosistemas y la segregación, la droga y la baja productividad**

La gravedad actual de los fracasos ocasionados por la aplicación de las teorías europeas en ese complejo territorio colombiano se caracteriza por tres procesos muy interrelacionados con las características de nuestros ecosistemas: la segregación social, el aumento de la producción de cocaína y la congelación de la productividad. Si estos tres procesos continúan fortaleciendo su presencia en nuestra vida, podrían conducir a una nueva situación de inviabilidad de Colombia como estado-nación.

### **La segregación**

El proceso de segregación en Colombia tiene raíces antiguas en la invasión española al territorio indígena durante el siglo XVI y en la llegada durante los dos siglos siguientes de decenas de miles de africanos esclavizados. Ambos grupos fueron condenados por los españoles a vivir en ecosistemas de baja productividad natural, como las laderas de las montañas y las áreas semidesérticas, y a trabajar para los vencedores y sus “propietarios”. Ambos grupos lograron sobrevivir como tales aislándose y fugándose al interior de la selva o a lo más alto de las cordilleras. Tiene entonces la segregación características geográficas y raciales muy profundas y al mismo tiempo fuertemente escondidas, disfrazadas por medio de estructuras legales, pero clarísimas en las actitudes cotidianas inclusive en algunas formas políticas. Muy pocos colombianos reconocen hoy su racismo personal y existen numerosas normas constitucionales y legales para evitarlo, pero en la realidad, cuando se observa la vida en las ciudades, es evidente que el rechazo a lo indio y a lo negro continúan siendo obstáculos para la integración social de la nación.

En la misma capital de la república, donde debería ser más fuerte la integración, es fácil observar cómo varían los colores de la piel de sus habitantes conforme se camina del sur al norte y del occidente al oriente. Hay localidades enteras en donde ver a un afro descendiente constituye un evento desagradable para muchos de sus habitantes y en donde es evidente la llegada mañanera de miles de personas de tez cobriza que tienen que viajan todos los días más de dos horas desde sus hogares al trabajo.

La pobreza y la consecuente vulnerabilidad es para la mayoría de las familias de tez no completamente blanca una situación histórica que ya ha cumplido cinco siglos. En casi todas estas familias la situación de segregación y pobreza abarca varias generaciones, más de quince en muchos casos y es difícil para ellos imaginar una salida digna, aunque sí ven continuamente ejemplos de cómo infringiendo la ley, corrompiéndose o traficando con drogas prohibidas, es posible llegar a codearse con sus vecinos blancos, como empezó a suceder durante el auge de los carteles del narcotráfico.

La situación de segregación en las ciudades ha sido continua desde la construcción de las primeras durante la colonia, a pesar de que, en épocas de empobrecimiento general, como después de la guerra de los mil días, la escasez de habitaciones y la pobreza de los vencidos llevó a que en la misma casa convivieran sus dueños con algún pequeño tendero y varios servidores mestizos.

### **El Narcotráfico**

El problema de las drogas ilegales es hoy en Colombia una de las amenazas de su supervivencia como nación, debido a la existencia de enormes cantidades de dólares que financian a grupos de criminales. Es por eso que los colombianos debemos liderar una reflexión internacional acerca de las posibilidades de modificar la situación actual que, a mi modo de ver, surge de diferencias fundamentales en la consideración de nuestras características como seres humanos.

En la guerra contra las drogas, desatada por razones políticas por la administración Nixon, existen también razones filosóficas de fuerte raigambre en posiciones de la derecha y también de la extrema izquierda, que

---

no desean admitir la complejidad de los seres humanos. Como parte de esa complejidad hay características humanas que a pesar de no ser admitidas éticamente ha sido imposible extirparlas como nuestra disposición a la violencia y al placer físico, incluyendo aquí la guerra y la prostitución.

Pienso que la posición de quienes desean consumir alcohol, tabacos y drogas para salirse de su propia realidad forma también parte de esas características de la humanidad, lejanas de casi toda ética, pero al fin y al cabo parte de nuestros comportamientos posibles. Considero que la actualidad sociopolítica y económica en todo el planeta, inclusive en los países más ricos y adelantados, es la que impulsa el aumento extraordinario del consumo de drogas psicoactivas.

Colombia, y no las naciones ricas, es víctima de esta situación. No tenemos la culpa de que las características de nuestros ecosistemas, la abundancia de arcilla y de agua, su extensión, su posición entre dos océanos, favorezcan el cultivo de la coca y la marihuana y faciliten su comercio. El rápido aumento actual del consumo de drogas psicoactivas como la cocaína en los países más ricos no es culpa de los colombianos, es causado por las circunstancias socioeconómicas y políticas en las que viven muchos de los habitantes de esos países “prósperos”, condiciones que hacen imposible una vida digna, mucho menos un buen vivir pero que se ocultan en medio de los abalorios de la sociedad de consumo. Quienes se drogan en Europa o en Estados Unidos lo hacen para lograr salirse de esa realidad generada por las teorías de las corrientes dominantes en las llamadas ciencias económicas.

## **La Baja Productividad**

En las circunstancias actuales de Colombia surge nuevamente el tema de la baja productividad y la falta de competitividad de nuestras actividades productivas. No hay directivo gremial que no insista en que, si el IVA aumenta el precio de sus productos, se reducirán sus ventas, y en que sus actividades se tornaran imposibles si no se les protege de lo que se produce en Oceanía, o en Asia o en Europa o en los Estados Unidos. Inclusive productores tropicales tradicionales, como los de café, azúcar y arroz, manifiestan su alarma y tratan por todos los medios de conservar las circunstancias económicas que hasta ahora les han permitido enriquecerse. Se dice que en algunas regiones, como en la costa caribe ya la mayoría de los alimentos o son importados o son producidos en otras regiones, debido a sus bajas productividades.

Por su parte, los gremios industriales que han sobrevivido persisten en la necesidad urgente de bajar los impuestos y solamente mineros y petroleros dan su aprobación a la persistencia de una economía extractiva. Los nuevos éxodos masivos de pobres confirman la extrema gravedad de la situación.

A estas quejas, muchas justificadas, los economistas y los funcionarios contestan con las recetas desarrollistas abstractas, con las fórmulas matemáticas o con los discursos ilustrados que repiten desde hace años y cuando se habla de la necesidad de tener en cuenta las realidades de la geografía y la historia del país surgen nuevamente las ideas que desde principios del siglo anterior se repiten acerca de la inexistencia de determinismos geográficos o históricos, sin tener en cuenta que han transcurrido más de cien años desde que estas recetas desarrollistas se han aplicado en los países tropicales sin que ninguno, a pesar de su servilismo mental colectivo, haya logrado competir con los sistemas productivos de los países que gozan del clima templado. El voluntarismo histórico nubla todavía nuestros cerebros.

¿Qué hacer, entonces, con la pobreza tropical? ¿Qué hacer en países en que, como Colombia el trópico es montañoso y geológicamente diverso, extremadamente húmedo o seco; intensamente poblado por grupos aislados y segregados, traumatizado por más de setenta años de enfrentamientos armados, sufrido por miles de muertos, secuestrados y desaparecidos, deformado por pobreza, corrupciones, odios y venganzas, muy



vulnerable al cambio climático y deterioradas sus aguas, sus suelos, su vegetación y su fauna por siglos de intentos productivos fallidos; en donde solo los cultivos ilícitos compiten en el resto del mundo?

¿Qué hacer cuando no solo Harari sino la mayoría de los profetas actuales insisten en que el empleo tiende a desaparecer y dicen que la mayoría de los empleos restantes serán para personas altamente parcializadas? Probablemente algunos pilos colombianos y otros privilegiados tendrán oportunidad de acceder a esos empleos; pero, ¿qué hará el resto? Harari y otros analistas hablan de la posibilidad de modificar el concepto de empleo, apartarlo de la sociedad de consumo y considerar como empleos aquellos que están dirigidos a mejorar la vida de las personas. A eso habría que agregar los cuidadores del planeta y, sobretodo sus restauradores.

Los restauradores del planeta tienen en este momento tareas formidables en los países tropicales, deteriorados durante cinco siglos de extracción de riquezas, y, si se mantienen las promesas del nuevo gobierno del Brasil, tendrán una tarea adicional, la de restaurar la selva amazónica. En Colombia, la restauración del campo, deteriorado y sufrido durante todos estos años, y su rescate de las manos de los narcotraficantes podría ser un objetivo de este nuevo tipo de empleo. Pero, ¿quién les pagaría a los restauradores?

Solo permanece la posibilidad de redefinir el papel de la economía, como lo vienen proponiendo los que hablan del ingreso básico universal. En las condiciones actuales, con bancos centrales independientes y reglas fiscales estrictas, no hay manera de generar los flujos monetarios globales necesarios para costear cualquiera de las anteriores soluciones. No son muchos los años que quedan; la economía extractivista, la única que parece tener en Colombia la productividad y las competitividades adecuadas, es probable que desaparezca antes del 2050.

La mayoría de los economistas todavía no consideran en qué parte del planeta viven y persisten en sus recomendaciones globales tradicionales para aumentar la productividad y ser más competitivos. Esto sucede porque continúan aferrados a lo que escribió Smith o Marx o Lenin o Shumpeter, sin tener en cuenta las circunstancias de tiempo y de lugar en las cuales escribieron esos extraordinarios y hoy todavía increíbles líderes de la humanidad. Afortunadamente, es ahora un nuevo profeta judío, Harari, quien reflexiona si “quizá los humanos deban renunciar a la idea única de un relato global”. Ojalá a él si le crean.



---

Al analizar lo sucedido podríamos decir que el problema principal surge del dominio de lo que Morin llama el paradigma de la simplificación, tanto en el pensamiento de la derecha como en el de la izquierda. Mientras en la línea Escocia-Austria-Chicago el consumo se considera como la variable independiente que debe maximizarse y se minimiza la autoridad, en la línea que Marx ideó en Londres, pasó a Moscú y se estableció en Cuba es la autoridad la variable independiente que se maximiza y el consumo se minimiza. La aplicación conjunta de ambas simplificaciones como ha sucedido en Colombia durante el último medio siglo lleva a situaciones muy complicadas.

Curiosamente, en ambas líneas de pensamiento hay consenso en considerar el trabajo duro como condición indispensable para el bienestar de la humanidad. Consumo, autoridad y trabajo duro han llegado a constituir variables centrales de un enorme poder, capaces de anular cualquier otra consideración acerca del comportamiento humano. El pensamiento complejo se atreve a dudar de la necesidad y bondad de esas tres centralidades.

¿Si dejáramos de considerar el consumo, la autoridad y el trabajo duro como las ideas centrales para guiar a las naciones, qué nos quedaría? La apuesta desde el pensamiento ambiental complejo es: *todo lo demás*.

### **Todo lo demás**

En este último punto se sugiere procesos que podrían ser alternativos e, inclusive, remediales a la segregación, al auge del narcotráfico y la baja productividad en Colombia. Estos procesos alternativos futuros hoy son imposibles porque contradicen las ideas básicas simplificadoras que conforman las doctrinas dominantes, tanto en la izquierda como en la derecha, o sea el aumento ilimitado del consumo o su control intenso como motor principal, el desdén a los ecosistemas como factores de bienestar, la inversión y los impuestos como únicos agentes de cambio y la maximización o la minimización de la autoridad como factores principales del bienestar. La aplicación estricta de estos cuatro grupos de ideas básicas es –creo– la razón principal de nuestros fracasos.

Los cuatro grupos de ideas han sido generados por lo que Morin llama el Paradigma de la Simplificación, caracterizado por tres procesos: la reducción, la disyunción y la abstracción. Se insiste en la sociedad de consumo como única solución porque se reduce el ser humano a un *homo oeconomicus*; se insiste en la importancia de minimizar o maximizar la autoridad porque se adopta ciegamente la definición de lo humano como *homo politicus*, y se disputa hasta la violencia entre estados débiles o dictatoriales aplicando la disyunción entre buenos malos, o entre poderosos y débiles, se prohíbe la intervención de los gobiernos en la cantidad de moneda circulante y se reserva estos a los poseedores de este circulante, o sea a los maximizadores de su propia riqueza, grupos e ideas, se niega la urgencia de un tratamiento que integre a los humanos con el resto de la naturaleza porque esta se abstrae en el concepto tierra o se trata como una externalidad desdeñable. Si se avanzara más allá de estos procesos, si se rompieran sus límites es posible encontrar soluciones diferentes. Lo que aquí se propone es un primer paso en esa liberación de la economía y la política simplificante, un paso hacia la consideración de la totalidad y el reconocimiento de su complejidad en un caso que podría considerarse extremo: el colombiano, y en tres procesos que afectan a todo el planeta y arriesga su misma existencia y la de la humanidad.

Cuando se considera a la humanidad mediante toda la complejidad de nuestros cerebros se amplían extraordinariamente nuestras posibilidades de vivir dignamente. Si dejamos de priorizar lo económico y lo político y nos vemos como una parte integrante del resto de la naturaleza surgen alternativas reales pero inesperadas como proporcionar un ingreso básico a todos los colombianos que cuiden, restauren y recuperen los ecosistemas evitando así las luchas diarias para sobrevivir como construir nuevas ciudades que sean ejemplo de integración social, de sostenibilidad ecológica y de competitividad económica.

Si lográramos respetar la diversidad de objetivos que existen en nuestra mente, esa misma diversidad encontraría soluciones que estuvieran acordes con la alta complejidad del país que tenemos. Ese respeto tendría que abarcar



---

equilibradamente todo lo humano, tanto nuestra búsqueda del poder y del dinero, que sin duda existen, como nuestras ansias irrevocables de lo sagrado, de bondad, de belleza, de conocimiento, de placer físico, de dignidad. Sin duda, algunas de las soluciones construidas durante todos estos años de la mano del pensamiento europeo han transformado casi por completo el país que encontraron los españoles en el siglo XVI pero también es evidente que, a pesar de la pérdida de gran parte del patrimonio ecológico inicial, de los millones de vidas perdidas en la búsqueda del progreso al estilo europeo, todavía permanecen estructuras capaces de sostener procesos incipientes en direcciones diferentes a las actuales.

Es posible y necesario, entonces buscar alternativas. En este último punto describiré tres de ellas, insistiendo en que su factibilidad depende de la posibilidad de pensar diferente, de ver el mundo desde otros puntos, de redefinir el progreso como lo recomienda el Papa.

Para redefinir el progreso es necesario fundamentarse más en la preservación del planeta y en elevar la dignidad de la vida que en el fortalecimiento de la sociedad de consumo o en la aceleración del crecimiento económico.

Por ejemplo, reinventar la industria colombiana implica apartarse de las ideas que dominantes en la economía en los últimos años y tener en cuenta la gravedad de la situación del planeta, las características de nuestra geografía e historia. Entre las ideas que han surgido del movimiento ambientalista colombiano, algunas también trabajadas por el DNP en el programa de crecimiento verde, hay varias que cumplen estas condiciones, pero la situación actual de la balanza de pagos colombiana y la experiencia de casi todos los países que han tratado de apartarse de la ortodoxia indica que cualquier modificación debe tener en cuenta la estrecha relación que existe entre la necesidad de efectuar importaciones básicas y el logro de una vida digna.

No me refiero a cuestiones relativas a la comodidad de la vida cotidiana como las que ocasionaron el fracaso del socialismo real en el bloque soviético; pienso que hay cuestiones de importancia vital como la necesidad de mantenerse completamente al día en la tecnología médica y de tener siempre divisas suficientes para importar los medicamentos más eficaces. Eso no se logra sin tener divisas abundantes y esa sería en mi opinión una labor principal de la nueva industria. ¿Cómo conformar en Colombia una industria que reemplace las divisas que hoy produce el carbón y el petróleo? Hasta ahora ningún otro sector ha solucionado ese problema y la única respuesta del empresariado es recurrir al “fracking” y continuar tratando de exportar carbón hasta que nadie quiera comprarlo. Todos los últimos gobiernos han insistido en que es necesario construir esa alternativa industrial generadora de divisas y en las universidades continuamente surgen ideas al respecto, pero ningún inversionista parece dispuesto a correr el riesgo cuando existen inversiones más seguras comprando bonos o invirtiendo en el extranjero aun cuando tengan rendimientos más bajos. ¿Cómo arriesgarse y arriesgar el país a un fracaso gigantesco? Podríamos seguir el ejemplo de Corea del Sur y apoyar gubernamentalmente un sector tradicional dispuesto a innovar, como en nuestro caso el de las bebidas, o podríamos optar, como Corea del Norte, por un cierre total, o probar, como Venezuela o China, sistemas híbridos. Pienso que las características de nuestra historia y de nuestros ecosistemas deberían tenerse en cuenta antes de decidir.

### **Una alternativa propia**

Por ejemplo, la abundancia de sol y viento en la costa del Caribe ya debería estar induciendo no solo granjas eólicas manejadas por la etnia wayuu, sino toda una industria constructora de vehículos eléctricos para exportar al mundo y enormes plantas desalinizadoras que proporcionaran agua suficiente para producir alimentos limpios durante todo el año en las planicies caribeñas. Los costeños nos podrían enseñar cómo vivir bien y, además, podrían lograr que viviera mejor el resto del país si se dedicaran en serio a producir dólares, pero, ¿cómo hacerlo sin afectar su estilo de vida? En todo caso, es en la costa del Caribe donde se podría lograr equilibrar la balanza de pagos colombiana cuando ni el carbón ni el petróleo nos sirvan.



En un texto anterior recordé cuáles son las actividades que podrían lograr ese nuevo milagro que muchos creen imposible: ecoturismo, energía solar, energía eólica, exportación de alimentos limpios y producción de vehículos eléctricos. En todas ellas la costa colombiana podría competir exitosamente con el resto del mundo. Además, es en esos departamentos donde podrían estar las claves para mejorar la situación social de todo el país. No solo los costeños nos podrían dar lecciones de alegría, de humor, de amistad y de creatividad. Si modificáramos un poco nuestras políticas económicas, también es en la costa en donde muchos otros colombianos podrían encontrar la posibilidad de una vida digna en empleos suficientes y estables que proporcionaran beneficios a toda la nación.

Algunos de esos empleos podrían estar ligados a las actividades antes mencionadas, pero la gran mayoría de las nuevas posiciones podrían estar fundamentadas, como lo recomienda Harari, en actividades sociales que hoy son imprescindibles, dados los cambios en el estado del planeta, en la tecnología, en la organización social y en la conformación del sistema económico. En la costa caribe colombiana estamos percibiendo estos nuevos procesos integrales deteriorantes en situaciones como las que están sufriendo dos de nuestras ciudades más queridas: Cartagena y Santa Marta. La calidad de vida de ambas ciudades está descendiendo rápidamente como consecuencia del cambio en el clima planetario y del estado de deterioro de la ecología integral en la costa debido a modificaciones en los ecosistemas y en las sociedades locales. Afortunadamente, estamos a tiempo para recuperar el Caribe, pero para hacerlo necesitamos el trabajo de millones de colombianos.

Pero ¿cómo, dentro de las políticas de austeridad y estabilización, conseguir los fondos necesarios para pagar los salarios de aquellos que restauren la costa construyendo obras para evitar las inundaciones, reforestando las cuencas, instalando nuevos servicios de agua potable, construyendo nuevas ciudades, sostenibles, integradas y seguras? Hay millones de colombianos dispuestos a restaurar los ecosistemas; viejos y jóvenes que hoy no tienen trabajo o que nunca lo han tenido o no lo han buscado y para quienes recuperar la naturaleza podría ser un objetivo válido para el resto de sus vidas. Pero, ¿cómo proporcionarles un ingreso suficiente para llevar una vida digna?

Restaurar la costa del Caribe en Colombia es una prioridad ecológica que coincide con las prioridades económicas, sociales y políticas. El ecoturismo, las energías alternativas, la producción de alimentos limpios, la fabricación de vehículos eléctricos, todas estas actividades que mencioné anteriormente requieren, para ser

---

posibles, proteger la biodiversidad, evitar la suciedad de las playas, descontaminar las aguas, recuperar los paisajes, generar agua potable y, por encima de todo, conseguir la paz y acabar con las segregaciones raciales y sociales, y con la inseguridad. Nada de esto es posible si no eliminamos la pobreza y la miseria estableciendo un ingreso básico para todos los colombianos que restauren los ecosistemas.

Sé que la mayoría de los economistas de las corrientes principales van a decir que eso es imposible. Algunos ortodoxos agregarán que siempre es necesario tener un “ejército de desempleados” y que el pleno empleo disminuye la posibilidad del crecimiento económico. Otros, más al día, recordarán que las nuevas tecnologías eliminarán muchísimos empleos actuales. También sé que los marxistas se frotarán las manos pensando que eso mismo es lo que se está tratando de hacer en Cuba y en Venezuela y que habrá comentaristas neutralistas que me dirán que eso ya está pasando en Colombia, que ya somos un país de clase media y que solo hay que esperar un poco más. Tienen hasta razón porque para lograr esos grandes objetivos es imprescindible olvidar también esas grandes ideologías de derecha y de izquierda que sostienen sus afirmaciones.

Pienso que la costa caribeña es el sitio más adecuado para lograr esa liberación de las ideologías europeas de derecha y de izquierda, para reinventar la economía y la política y ponerlas en sus sitios haciendo lugar para todos los otros objetivos humanos: la bondad, la belleza, el conocimiento, el placer, la amistad, la alegría. Tal vez es allí en donde esos otros objetivos humanos tienen más presencia por la variedad de sus culturas y por la fuerza que tienen allí todavía lo indígena, lo oriental y lo africano, inclusive por sus lejanas raíces andaluzas. Por eso tenemos que tener esperanza en el buen vivir costeño.

## BIBLIOGRAFIA

- Flórez, Antonio (2003). Colombia: evolución de sus relieves y modelados. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- IDEAM (2010). Informe del Estado del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. IDEAM. Bogotá.
- IGAC (2002). Atlas de Colombia. IGAC. Bogotá.
- INGEOMINAS (2009) Segmentación Estructural Geored (versión 2009). INGEOMINAS. Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2009a). Elementos Tectónicos del Noroccidente Suramericano y del Caribe. INGEOMINAS. Bogotá.
- Mills, C. W. (1962). The Marxists. New York. Dell.

*Un año después*

---

# *La financiación del plan de desarrollo*

EDNA CRISTINA BONILLA SEBÁ

Profesora de la Universidad Nacional

JORGE IVÁN GONZÁLEZ

Profesor de las Universidades Nacional y Externado de Colombia

---

## **La financiación del Plan de Desarrollo en contexto**

El análisis de la financiación de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) debe contemplar, además del propio Plan, la *ley de financiamiento* (LF), y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (Mfmp). La conjunción de los tres permite tener una visión global de los problemas fiscales. Los recursos del Plan tienen que superar dos limitantes. El primero está dado por la ley de financiamiento (ley 1943 de 2018) y el segundo por la estrechez del Marco Fiscal<sup>1</sup>.

La ley de financiamiento actúa como una limitante de facto. Como todavía no se sabe cuáles van a ser los resultados de la ley de financiamiento, se han propuesto imaginarios muy heterogéneos. En principio ya existe un cierto consenso en que la ley se quedó corta y que los ingresos fiscales se van a reducir. Y por esta razón, el Marco Fiscal propone una disminución drástica de los gastos. Todo indica que el impacto sobre el recaudo va a ser negativo por la cantidad de beneficios tributarios otorgados.

En la gráfica 1 se presenta el imaginario que tiene el Gobierno, tal y como se describe en el Marco Fiscal. Al terminar 2019, los ingresos serían el 16,6% del PIB. Y a partir del 2020 caerán hasta llegar a un mínimo de 15,7% en el 2030. El nivel de tributación en Colombia sigue siendo muy bajo con respecto a los países de América Latina, que tienen un promedio de 23% del PIB. Y nuestro país está muy lejos de los niveles de europeos, donde la relación se acerca al 40% (gráfica 2). Por el lado del gasto, el punto más alto sería en el 2019, con 19%, y el más bajo se presentaría en el 2030 (16,7%).

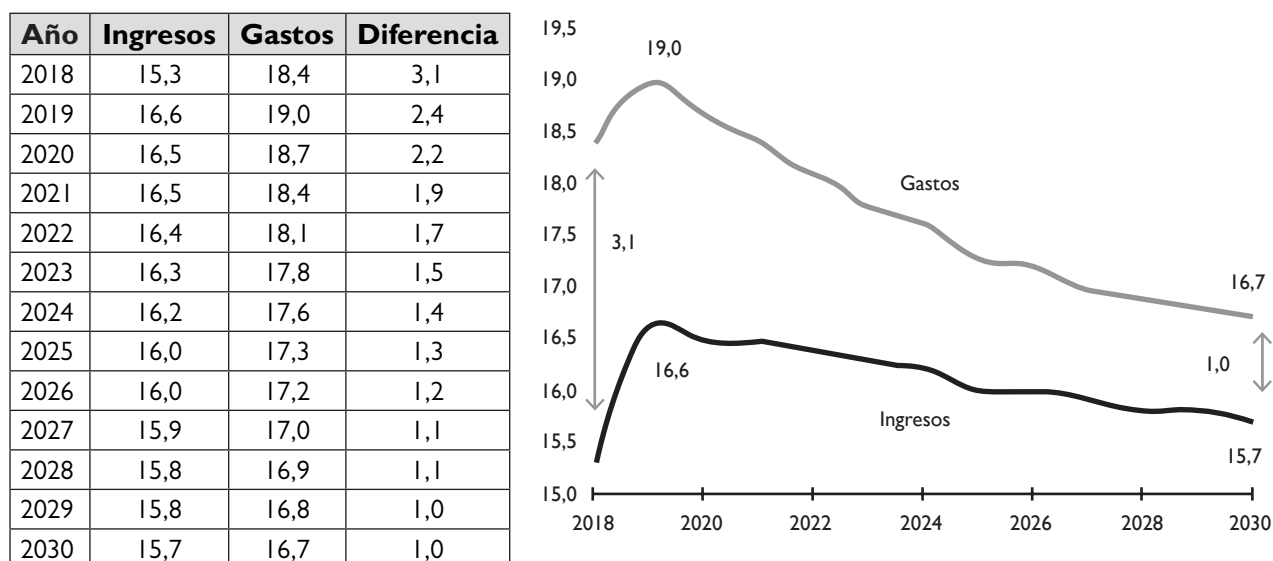
Estas tendencias son preocupantes. La disminución de los ingresos es una consecuencia directa de los pésimos resultados de la ley de financiamiento. El articulado se aprobó en el último momento (28 de diciembre) y a las carreras. Desde el comienzo, el ministro de Hacienda dijo que la norma únicamente buscaba solucionar los problemas financieros de corto plazo y que no tocaría aspectos estructurales. A medida que la discusión de la ley de financiamiento fue avanzando, el gobierno iba reduciendo sus expectativas. Al final, Hacienda terminó aceptando que los ingresos tributarios disminuirán. ¡En contra de la más mínima lógica, la ley de financiamiento no va a aumentar el recaudo, sino que lo va a disminuir!

---

<sup>1</sup> El Plan de Desarrollo (República de Colombia, 2019) es claro. En los aspectos financieros, la disposición final depende del Marco Fiscal: “Artículo 5. Consistencia fiscal del plan nacional de inversiones públicas. El valor total de los gastos que se realicen para la ejecución del presente plan financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación, no podrán superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles de conformidad con el Plan Macroeconómico y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (Mfmp) del Gobierno nacional”.

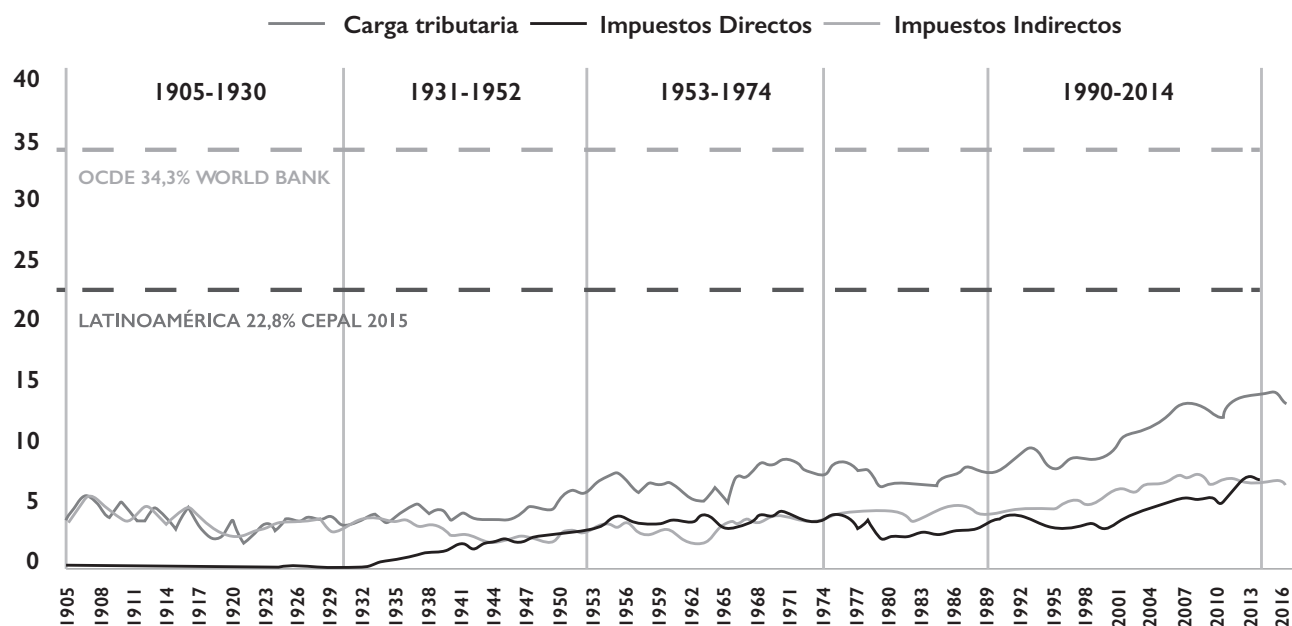


**Gráfica 1 - Ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central (2018-2030)  
como proporción del PIB**



Fuente: Ministerio de Hacienda (2019, pp. 280 y 287)

**Gráfica 2 – Carga tributaria como porcentaje del PIB. Comparación de  
Colombia con el promedio de América Latina y de la OCDE**



Fuente: Ministerio de Hacienda, Junguito y Rincón (2004), Ocde, Banco Mundial

En la primera versión de la ley de financiamiento, la principal fuente de recaudo sería la extensión del IVA a todos los productos de la canasta familiar. De acuerdo con las estimaciones de Hacienda, por esta vía se obtendrían unos 8-9 billones de pesos. Esta alternativa, que golpeaba muy duro a las familias más pobres, fue rechazada por el Congreso. El gobierno se quedó sin el mayor IVA y, además, Duque tenía que cumplir con su promesa de campaña y redujo la tarifa del impuesto de renta a las empresas. En el 2019 será de 33%, en

---

el 2020 del 32%, en el 2021 del 31% y en 2022 del 30%. También disminuyó la renta presuntiva. En el 2019 será de 1,5%, en el 2020 de 1,5% y a partir del 2021 de 0%. Y, como si fuera poco, aumentó las exenciones. Sin mayor explicación, y de un momento a otro, numerosas empresas terminaron afirmando que pertenecían a la llamada “economía naranja”, y que merecerían exenciones<sup>2</sup>.

Los empresarios quedaron contentos porque finalmente convencieron al gobierno y a los congresistas de que la tarifa del impuesto disminuía la competitividad. Aunque esta relación no es cierta ni se ha demostrado, el discurso reiterado de los gremios caló y, desde la campaña, el candidato Duque se comprometió con esa bandera.

La ley de financiamiento desconoció las recomendaciones que hizo la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015), que pedía aumentar los impuestos y eliminar las exenciones. En estas condiciones apenas es lógico que las proyecciones del Marco Fiscal muestren una reducción significativa de los ingresos del Gobierno Nacional.

Por su parte, la disminución del gasto plantea dos tipos de problemas. El primero es de orden conceptual, y el segundo es un llamado al realismo. Entre los estudiosos de las finanzas públicas se ha popularizado el nombre de Wagner (1883), quien desde finales del siglo XIX afirmó que el gasto público como porcentaje del PIB siempre aumentaría. Y este postulado se ha cumplido. Entre otras razones, porque la intervención del Estado tiene que ser mayor si se quiere garantizar un mejoramiento en los estándares de la educación, la salud, el medio ambiente, la seguridad, la ciencia y la tecnología, las vías, etc. En Colombia la Comisión del Gasto (2017) mostró que no se debe pretender reducir el gasto público. En su opinión, la modernización del país pasa por un mayor gasto público. Por tanto, se debe *gastar más y mejor*. Frente a esta recomendación, no se entiende la decisión del Ministerio de Hacienda de reducir el gasto. El Marco Fiscal no es realista. La tendencia decreciente del gasto como se presenta en la figura, es un sueño del ministro Carrasquilla. Y como no se puede cumplir, la deuda pública continuará creciendo.

## **Las finanzas del Plan de Desarrollo**

El cuadro 1 resume el valor total del Plan. Serían 1.096 billones de pesos en los 4 años. Este monto no representa ningún aumento en el gasto público. Como el Marco Fiscal se publicó después de la aprobación del Plan de Desarrollo, es factible que, siguiendo instrucciones de Hacienda, numerosos programas busquen acomodar sus metas.

Lleno de optimismo, el gobierno espera que los privados a través de Alianzas Público-Privadas (APP) financien el 33,1%. Estos contratos llegarían a 363 billones. Dadas las dificultades que han tenido los cierres financieros de las APP, este presupuesto es poco realista. No se entiende, además, por qué se incluye en el Plan de Desarrollo, que es del gobierno central, los recursos de las administraciones locales (municipios y departamentos). Estos dineros no son de manejo discrecional del gobierno nacional. Los gobiernos territoriales tienen que cumplir con sus propios planes de desarrollo. Los recursos de los municipios y departamentos representarían el 10,6% del valor total del Plan (116 billones de pesos). Algunas de las empresas públicas son de los municipios y de los departamentos, así que tampoco es legítimo que estos recursos se incluyan en la financiación del Plan.

---

<sup>2</sup> Es interesante observar la extensa lista de sectores de la “economía naranja” que se incluyeron en la ley 1943 de 2018 (art. 79): fabricación de joyas, edición de libros, edición de software, producción de películas (incluye videos, etc.), distribución de películas, exhibición de películas, grabación de sonido, televisión, desarrollo de sistemas informáticos, consultoría informática, actividades de arquitectura e ingeniería, investigación y desarrollo experimental, diseño, fotografía, literatura, música, teatro, audiovisuales, espectáculos en vivo, bibliotecas, museos, y turismo cultural. Detrás de algunas de estas actividades hay grandes empresas, con altísima rentabilidad.



**Cuadro 1 - Valor del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) por fuentes de financiación. Billones de pesos constantes de 2018**

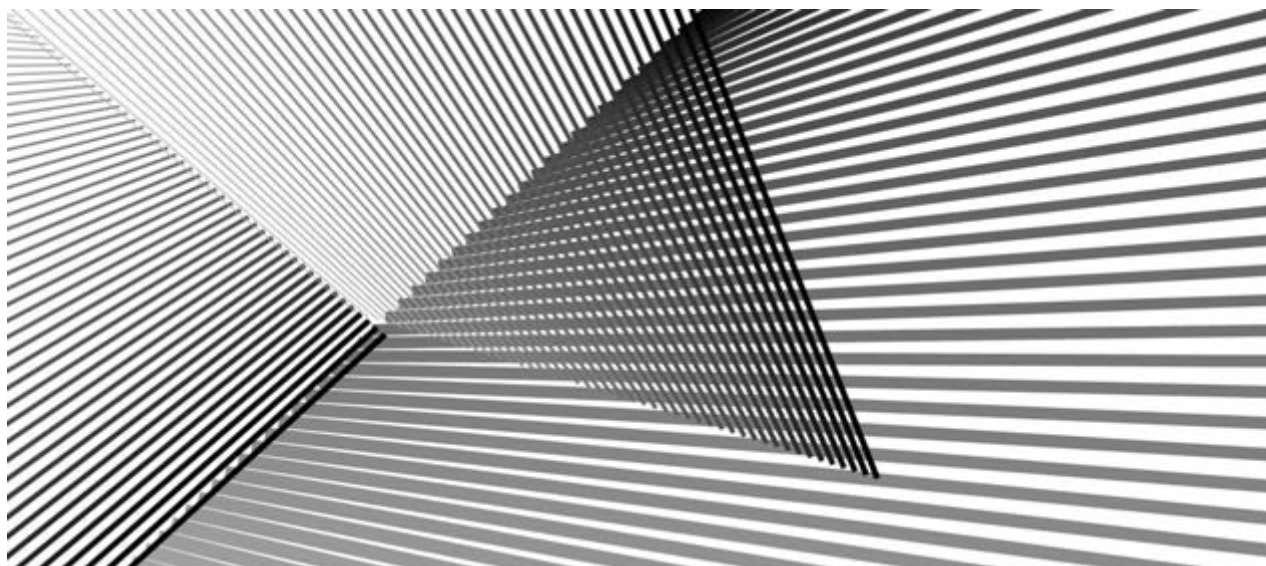
| Fuente                              | \$             | %            |
|-------------------------------------|----------------|--------------|
| Presupuesto del Gobierno Nacional   | 352,2          | 32,1         |
| Sistema General de Participaciones  | 169,3          | 15,4         |
| Entidades Territoriales             | 115,7          | 10,6         |
| Empresas Industriales y Comerciales | 57,8           | 5,3          |
| Sistema General de Regalías         | 33,7           | 3,1          |
| Cooperación Internacional           | 4,1            | 0,4          |
| Sector Privado                      | 363,2          | 33,1         |
| <b>Total</b>                        | <b>1.096,1</b> | <b>100,0</b> |

Fuente: República de Colombia (2019).

La integración de los presupuestos locales y nacional tendría sentido únicamente si se hubiera avanzado en el *presupuesto por programa*. Siguiendo una de las recomendaciones de la Comisión del Gasto, el art. 39 del Plan de Desarrollo introduce la noción del *gasto por resultados*, que es un primer paso para avanzar hacia el presupuesto por programa, que busca “promover el uso eficiente y transparente de los recursos públicos y establecer una relación directa entre el ingreso, el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía”<sup>3</sup>. Mientras este presupuesto no esté vigente, y no se haya llegado a un acuerdo con los gobiernos locales, sobre cada uno de los programas, no se pueden incluir sus recursos en los del gobierno nacional.

La integración de los presupuestos locales y nacional tendría sentido únicamente si se hubiera avanzado en el *presupuesto por programa*. Siguiendo una de las recomendaciones de la Comisión del Gasto, el art. 39 del

3 “La información sobre programación y ejecución presupuestal de los recursos de inversión de las entidades públicas del orden nacional y territorial debe reportarse a través del sistema de información unificada establecido para tal fin, de acuerdo con los lineamientos definidos para el efecto por el Departamento Nacional de Planeación. El presupuesto orientado a resultados y la clasificación por programas aplicará a la Nación, a las entidades territoriales y, a todas las fuentes de financiación del gasto público, de acuerdo con cada uno de los Planes de Desarrollo Territorial - Pdts vigentes” (República de Colombia 2019, art. 39).



Plan de Desarrollo introduce la noción del *gasto por resultados*, que es un primer paso para avanzar hacia el presupuesto por programa, que busca “promover el uso eficiente y transparente de los recursos públicos y establecer una relación directa entre el ingreso, el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía”<sup>4</sup>. Mientras este presupuesto no esté vigente, y no se haya llegado a un acuerdo con los gobiernos locales sobre cada uno de los programas, no se pueden incluir sus recursos en los del gobierno nacional.

La integración de los presupuestos locales y nacional tendría sentido únicamente si se hubiera avanzado en el *presupuesto por programa*. Siguiendo una de las recomendaciones de la Comisión del Gasto, el art. 39 del Plan de Desarrollo introduce la noción del *gasto por resultados*, que es un primer paso para avanzar hacia el presupuesto por programa, que busca “promover el uso eficiente y transparente de los recursos públicos y establecer una relación directa entre el ingreso, el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía”<sup>5</sup>. Mientras este presupuesto no esté vigente, y no se haya llegado a un acuerdo con los gobiernos locales sobre cada uno de los programas, no se pueden incluir sus recursos en los del gobierno nacional.

El cuadro 2erface. distribuye el presupuesto por pactos. El más significativo es equidad (510 billones de pesos), que representa casi la mitad del valor del Plan. El gobierno define la equidad como la combinación de *legalidad más emprendimiento*. Este enfoque supone que, si se respetan las reglas de juego y se avanza en el emprendimiento, se reduce la desigualdad. El gobierno también le da mucha importancia al mejoramiento de la equidad que puede resultar de una mejor focalización de los subsidios.

Esta mirada desconoce el papel que juega la distribución de la riqueza en la reducción de la desigualdad. El Censo Nacional Agropecuario del 2014 puso en evidencia la enorme concentración de la tierra, que presenta un

4 “La información sobre programación y ejecución presupuestal de los recursos de inversión de las entidades públicas del orden nacional y territorial debe reportarse a través del sistema de información unificada establecido para tal fin, de acuerdo con los lineamientos definidos para el efecto por el Departamento Nacional de Planeación. El presupuesto orientado a resultados y la clasificación por programas aplicará a la Nación, a las entidades territoriales y, a todas las fuentes de financiación del gasto público, de acuerdo con cada uno de los Planes de Desarrollo Territorial (Pdts) vigentes” (República de Colombia 2019, art. 39).

5 “La información sobre programación y ejecución presupuestal de los recursos de inversión de las entidades públicas del orden nacional y territorial debe reportarse a través del sistema de información unificada establecido para tal fin, de acuerdo con los lineamientos definidos para el efecto por el Departamento Nacional de Planeación. El presupuesto orientado a resultados y la clasificación por programas aplicará a la Nación, a las entidades territoriales y, a todas las fuentes de financiación del gasto público, de acuerdo con cada uno de los Planes de Desarrollo Territorial - Pdts vigentes” (República de Colombia 2019, art. 39).

coeficiente de Gini muy alto, de 0,93. De acuerdo con el Censo, el 70,8% de los productores están vinculados a fincas menores de 5 hectáreas, que ocupan el 3,1% del área censada. Mientras tanto, en las fincas de más de 1.000 ha. se ubican el 0,2% de los productores, y ocupan el 59,5% del área<sup>6</sup>. Frente a esta situación, que es escandalosa, es claro que el gobierno Duque, tal y como lo mostró en la ley de financiamiento, no está dispuesto a distribuir la riqueza.

**Cuadro 2 - Valor del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) por pactos.**  
**Billones de pesos constantes de 2018**

| <b>Pactos</b>               | <b>Billones \$</b> | <b>%</b>     |
|-----------------------------|--------------------|--------------|
| <b>Pactos estructurales</b> |                    |              |
| Legalidad                   | 132,7              | 12,1         |
| Emprendimiento              | 27,2               | 2,5          |
| Equidad                     | 510,1              | 46,5         |
| <b>Pactos Transversales</b> |                    |              |
| Sostenibilidad              | 12,7               | 1,2          |
| Ciencia y Tecnología        | 21,2               | 1,9          |
| Transporte                  | 66,2               | 6            |
| Transformación Digital      | 18,1               | 1,7          |
| Servicios Públicos          | 45,4               | 4,1          |
| Minero energético           | 97,8               | 8,9          |
| Economía Naranja            | 6,1                | 0,6          |
| Construcción de Paz*        | 10,4               | 0,9          |
| Discapacidad                | 0,83               | 0,1          |
| Gestión pública             | 8,3                | 0,8          |
| Descentralización           | 57,5               | 5,2          |
| Gasto privado               | 81,6               | 7,4          |
| <b>Total</b>                | <b>1.096,1</b>     | <b>100,0</b> |

Fuente: República de Colombia (2019).

## **El crecimiento de la economía**

De manera excesivamente optimista, el ministro de Hacienda considera que los menores ingresos es un asunto de corto plazo porque gracias a la disminución de las tarifas del impuesto, la productividad de las empresas va a mejorar, el empleo va a crecer, y en la década 2020-2030 el PIB alcanzará niveles superiores al 4%. Este diagnóstico pone el énfasis en las condiciones de la oferta y no en las características de la demanda. Frente a la reducción de los tributos habría dos caminos. Por un lado, los impuestos se le pueden bajar a los empresarios, que es la lógica de la oferta. O a los consumidores, que es la perspectiva de la demanda. En ambos casos se argumenta que los menores impuestos tienen efectos positivos sobre la economía en el mediano plazo.

Carrasquilla hace énfasis en la primera lógica. Otros autores, seguidores del pensamiento de Keynes, insisten en los temas relacionados con la demanda. En general los gobiernos del mundo se han ido inclinando por la mirada

<sup>6</sup> La concentración ha aumentado de manera significativa. En el censo agropecuario anterior, que fue en 1970, las fincas de más de 1.000 ha. ocupaban el 30% del área. Esta participación aumentó a 59,5% en el 2014.



---

desde la oferta, y han reducido los impuestos a las empresas y a los ricos (Oxfam 2018, 2019). Estos menores tributos no han tenido la virtuosidad esperada. Hay dos hechos contundentes: primero, las economías no han crecido al ritmo esperado. Los PIB promedio de los años sesenta y setenta son más altos que los observados después de los ochenta. Estos resultados van en contra de los argumentos de los ofertistas, porque en los sesenta y setenta los impuestos a las empresas eran considerablemente mayores que los posteriores a los ochenta. La disminución de las tarifas no se ha reflejado en un crecimiento significativo del producto. Y, segundo, el monto del recaudo fiscal ha caído, mientras que el gasto público continúa subiendo. La consecuencia de este desbalance ha sido el aumento considerable del saldo de la deuda pública.

La relación del saldo de la deuda pública con respecto al PIB ha subido en la mayoría de los países. En el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la relación es superior al 100%, en Estados Unidos es de 108%. La deuda seguirá creciendo mientras los impuestos continúen bajando y el gasto siga los caminos de la ley de Wagner. Desde el punto de vista político, es sencillo bajar los impuestos, pero es cuasi imposible bajar el gasto.

Si la economía colombiana no crece por lo menos al 4%, como imagina el gobierno, no se cumplirán las metas fiscales que, además, son muy optimistas. Tal y como está la situación, y siendo realistas, es factible que el déficit fiscal se incremente y que la deuda pública continúe subiendo<sup>7</sup>. En el momento en que aparecen nubarrones, el Ministro de Hacienda anuncia la venta de empresas públicas. Puesto que el gobierno se niega a financiar el déficit con impuestos progresivos, opta por el camino fácil de vender los activos del Estado.

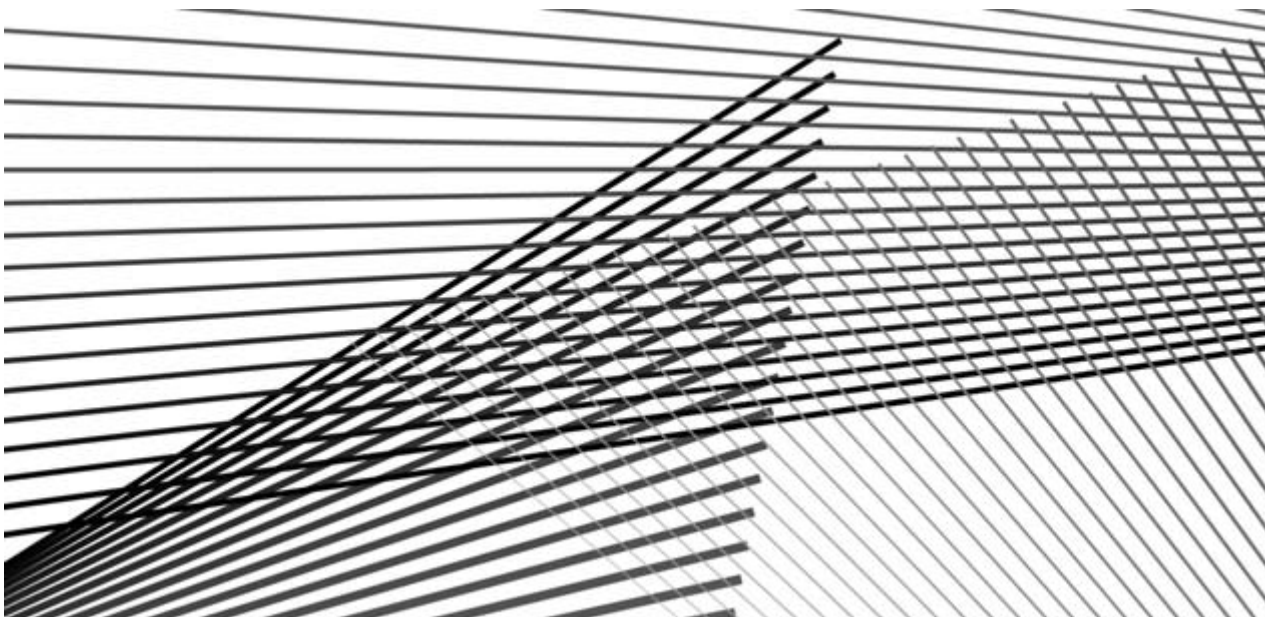
### **A modo de conclusión: el imaginario fácil de Carrasquilla**

El Marco Fiscal propone una reducción significativa del gasto público que le crea problemas de financiación al Plan de Desarrollo. Aunque el ministro de Hacienda no podrá cumplir sus ambiciosas metas fiscales, las declaraciones y las circulares a favor de la reducción del gasto sí generan numerosos problemas para las entidades y obstaculizan el buen desarrollo de los proyectos. Además de las implicaciones que tiene sobre las finanzas públicas, la lucha por conseguir un menor gasto frena el crecimiento. Es un contrasentido pretender aumentos en el PIB al tiempo que se anuncian recortes al gasto y a la inversión pública. Se olvida que el sector público tiene una incidencia enorme en la dinámica de la actividad económica.

El imaginario de Carrasquilla no se puede cumplir. Es iluso pretender que el gasto público llegará al 16,7% del PIB. En contra de la voluntad del Ministro, el gasto continuará subiendo, y como la tributación es muy baja, la crisis fiscal se agudizará. En medio de las dificultades, el cumplimiento de objetivos del Plan de Desarrollo quedará supeditado a los flujos de caja arbitrarios que en el camino irá definiendo Hacienda, a medida que su sueño se vaya convirtiendo en una pesadilla.

---

<sup>7</sup> En diversos apartes del Plan se pone en evidencia aumentos de la deuda. Por ejemplo, el desequilibrio de la salud se cerraría a través de emisión de títulos de deuda pública (República de Colombia 2019, art. 239).



## BIBLIOGRAFIA

- Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria (2015). Informe Final Presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público. Ministerio de Hacienda. Fedesarrollo. Bogotá.
- Comisión del gasto y la inversión pública (2017). Informe Final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública. Ministerio de Hacienda. Fedesarrollo. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito público (2018). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018. Ministerio de Hacienda. Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2019). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019. Ministerio de Hacienda. Bogotá.
- Oxfam (2018). Premiar el Trabajo, No la Riqueza. Para Poner Fin a la Crisis de Desigualdad, Debemos Construir una Economía para los Trabajadores, No para los Ricos y Poderosos. Oxfam. London.
- \_\_\_\_\_ (2019). ¿Public Good or Private Wealth? Oxfam. London.
- República de Colombia (2018). Ley 1943. Por la cual Se Expiden Normas de Financiamiento para el Restablecimiento del Equilibrio del Presupuesto General y Se Dictan otras Disposiciones. Gobierno Nacional. Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2019). Texto Definitivo Plenaria Cámara al Proyecto de Ley no. 311 de 2019 Cámara. 227 de 2019 Senado “Por el cual Se Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Gobierno Nacional. Bogotá.
- Wagner Adolph (1883). “Three Extracts on Public Finance”. En: Musgrave Richard., Peacock Alan (1967), Classics in the Theory of Public Finance. St. Martin Press. New York. pp. 1-15.

---

# ***La transición energética en el plan nacional de desarrollo***

AMYLKAR D. ACOSTA M.

Miembro de número de la ACCE

---

**E**s evidente que la economía del país sigue dependiendo de los hidrocarburos, expuestos como están a su inminente agotamiento, a la volatilidad de los precios internacionales y a la tendencia a la contracción de los mercados por cuenta de las acciones que se derivan del Acuerdo de París (COP21) tendientes a migrar desde las energías de origen fósil hacia las fuentes no convencionales de energías renovables (FNCER) y limpias. Razón potísima para que el país se prepare para este nuevo escenario, en el cual los hidrocarburos perderán protagonismo, diversificando la matriz económica, diversificando y sofisticando las exportaciones y diversificando también los mercados de destino de estas. En ello el Plan se queda corto.

En cuanto al subsector eléctrico, el Plan Nacional de Desarrollo hace una gran apuesta por la transición energética, para ir migrando progresivamente desde las energías de origen fósil, que contaminan y afectan el medioambiente, hacia las fuentes no convencionales de energías renovables (FNCER). En dicho Plan se le da un espaldarazo a la implementación de la Ley 1715 de 2014, que incentiva y estimula las FNCER, al tiempo que promueve el uso racional y eficiente de la energía. En las Bases del Plan se plantea la “consolidación de la integración de las fuentes no convencionales de energías renovables (FNCER) a la matriz energética”. Así mismo, afirma que se “facilitará la incorporación de las FNCER al Sistema Interconectado Nacional (SIN)”.

Se prevé, además, que “el Ministerio de Minas y Energía ajustará la regulación para facilitar la conexión de proyectos y entrega de energía de las FNCER, al modificar los códigos de redes, los reglamentos de operación del mercado y el reglamento técnico de instalaciones eléctricas”. De igual manera, nos parece muy atinada la iniciativa que traen las *Bases del Plan* de integrar una “Misión para la modernización de los mercados actuales y la promoción de la innovación”, la cual quedó integrada el pasado 2 de mayo y de acuerdo con las declaraciones de la Ministra de Minas y Energía María Fernanda Suárez, los expertos que harán parte de la Misión para la transformación energética “construyendo la hoja de ruta para la energía del futuro” fueron seleccionados por su experiencia y conocimiento en los cinco focos estratégicos definidos, gracias al apoyo del BID y el Banco Mundial. Los cinco focos a los que se refiere la Ministra son puntualmente: la competitividad, participación y estructura de mercado, en primer lugar, el rol del gas natural en la transformación energética, la descentralización, digitalización de la industria y gestión eficiente de la demanda, el cierre de brechas, mejora de calidad, diseño y formulación eficiente de subsidios y, por último, la revisión del marco institucional y regulatorio del sector.

## **La dependencia del petróleo**

Como es bien sabido, a Colombia la ronda el fantasma de la pérdida del autoabastecimiento de crudos para cargar sus refinerías, lo cual la obligaría a tener que importarlo, en razón de las precarias reservas probadas de petróleo (1.958 millones de barriles a diciembre de 2018) (Acosta, 2017) y de gas natural (3.78 terapíes cúbicos a diciembre de 2018) con las que cuenta, que sólo garantizan el suministro para 5.7 años. Para conjurar este peligro, se plantea en las Bases del Plan la necesidad de reactivar “la actividad de exploración y producción de *yacimientos no*

---

*convencionales*”, para lo cual se busca fortalecer “un régimen fiscal competitivo” y el robustecimiento por parte de la ANH de “los términos contractuales, que permitan ubicar al país entre los más atractivos de Latinoamérica para la inversión en el sector de hidrocarburos”. Huelga decir, que asegurar el autoabastecimiento no tiene por qué alejarnos de la *transformación productiva* como estrategia para diversificar la economía y reducir la dependencia con respecto al petróleo.

## **El fantasma de la importación de hidrocarburos**

A esta altura hagamos una digresión para decir que ciertamente las reservas probadas de crudo que venían en caída libre desde el 2011 tocaron fondo en 2016 situándose en los 1.665 millones de barriles, justo cuando el desplome de los precios desde junio de 2014 fué mayor. En el 2017 se incrementaron el 7% las reservas de crudo con respecto a 2016, ubicándose en 1.782 millones de barriles, pasando el coeficiente de reservas/producción de 5.1 a 5.7. En el 2018, una vez más, las reservas de crudo se incrementaron el 9.9%, alcanzando los 1.958 millones de barriles y un coeficiente de reservas/producción de 6.2.

La Ministra de Minas y Energía, María Fernanda Suárez, señaló que, a medida que caen las reservas de gas natural “dependemos de gas importado y, si lo hacemos, perderíamos la autosuficiencia por primera vez en cuarenta años. Y adicional a eso hay riesgo de que el gas se doble de precio”<sup>1</sup>, lo cual vendría a afectar a más de ocho millones de hogares que usan el gas natural domiciliario, a más de 230 mil propietarios de vehículos utilitarios y más de mil vehículos de transporte masivo que usan el gas como combustible, amén de la industria y el comercio que están conectados a la red de distribución del mismo.

La única manera de espantar el fantasma de la pérdida de la *autosuficiencia*, tanto en petróleo para cargar las dos refinerías con las que cuenta el país como en gas natural para abastecer el consumo doméstico, es incorporándole más barriles a las reservas de petróleo y más piés cúbicos a las reservas de gas natural. Y ello sólo es posible si seguimos mejorando la tasa de recobro en los campos petroleros, *como se viene haciendo con éxito*, superando el 19% en promedio actual hasta el 35%, que han alcanzado otros países y/o mediante nuevos hallazgos. Como es bien sabido, los mayores prospectos en petróleo están en los *yacimientos no convencionales* y, en gas natural, están en *off shore*, los cuales requieren de la utilización de tecnologías apropiadas, en el primer caso la *estimulación hidráulica*, más conocida como *fracking* y, en el segundo, la exploración y explotación en aguas profundas y metaprofundas.

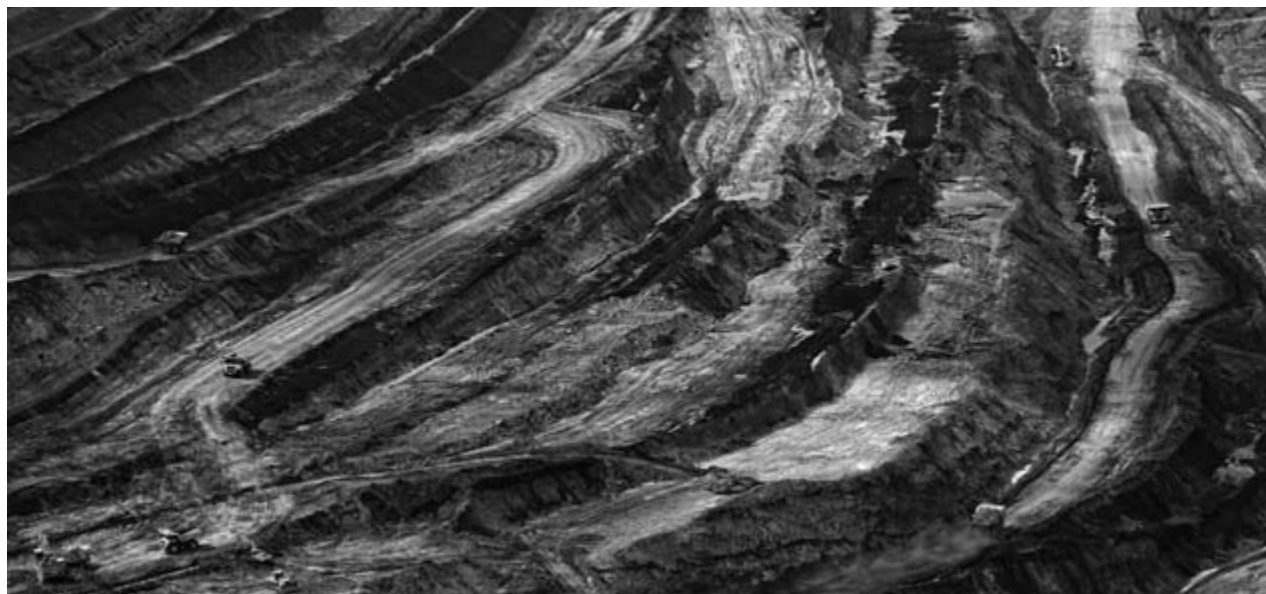
Como quedó planteado en el PND,

“el reto del Gobierno nacional es incrementar las reservas para preservar la autosuficiencia de hidrocarburos en el mediano y largo plazo. En este sentido (...) existen dos grandes oportunidades: (1) proyectos costa afuera y (2) yacimientos no convencionales (YNC). (...) Sobre los segundos, es necesario adelantar un diálogo nacional con la participación de expertos de alto nivel, y realizar investigaciones y exploraciones piloto, con el fin de identificar los principales riesgos asociados con el desarrollo de estos recursos y determinar si la regulación e institucionalidad actuales pueden garantizar su explotación de una manera responsable con el medio ambiente y las comunidades”.

Hablando de la viabilidad de nuevas fuentes de hidrocarburos se dice que el Ministerio estudiará la “viabilidad de la exploración y producción de nuevas fuentes de hidrocarburos” particularmente en *yacimientos no convencionales*. Para ello conformará una comisión de expertos independiente y multidisciplinaria que evaluará y le dará recomendaciones. Con tal fin, se prevé “evaluar la ejecución de planes pilotos para obtener mayor información técnica sobre el desarrollo de estos recursos... incluyendo impactos sobre acuíferos subterráneos”.

---

<sup>1</sup> El Tiempo. Mayo, 14 de 2019



Podríamos decir que, en este aspecto, el PND no va más lejos de lo que ya se avanzó con el Informe dado a conocer por la *Comisión de expertos* creada por el Ministerio de Minas y Energía para que conceptuara sobre la viabilidad de utilizar en Colombia la técnica del fracking para la exploración y explotación de los *yacimientos no convencionales*. Dicha Comisión concluyó planteando una serie de prerequisites para avanzar hacia la *fase de la comercialidad* de las reservas de petróleo y gas que se alojan en *rocas generadoras*. El principal de todos es el fortalecimiento de la institucionalidad del sector, seguido de la gestión de la licencia social *como condición sine qua non* y una mayor transparencia en el manejo de la información. En concepto de dicha Comisión, sólo si se cumple con tales requerimientos “se puede avanzar con *proyectos pilotos integrales de investigación* con técnica de *fracturación hidráulica* propuestos en los programas exploratorios” por parte de ECOPETROL.

Por mi parte propondría que, si el gobierno acoge y pone en práctica las recomendaciones de la *Comisión de expertos*, se integre un *Panel de expertos* con la finalidad de que el mismo monitoré y le haga seguimiento a la implementación de los pilotos y al término de este ensayo evalúe y valide sus resultados, para que, dependiendo de estos, se decida si se da el paso subsiguiente de la comercialidad del procedimiento.

### **Los precios de los combustibles**

El proyecto plantea que “el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Energía revisarán el esquema de sobretasa que aplican los municipios para considerar los nuevos energéticos que se incorporen a la matriz para movilidad”. Por su parte el Ministerio de Minas y Energía, según se dice en las *Bases del Plan*, “revisará los subsidios del transporte de combustibles líquidos, gas combustible y crudo, así como los de transporte en zonas especiales, zonas de frontera y diesel marino”. La Corte Constitucional en un fallo proferido recientemente le había pedido al Congreso de la República que legislara sobre la materia y este terminó delegando esa tarea en el ejecutivo. Como es bien sabido, este es un tema muy sensible, dado que la sobretasa junto con el IVA y el impuesto global representan entre el 24% y el 32% del precio de los combustibles al consumidor final.

Otro aspecto que tiene que ver con el precio de los combustibles y los biocombustibles es el atinente al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), respecto al cual también se plantea que por parte del gobierno “se hará una revisión...a fin de establecer una metodología que posibilite una estructura con



---

sostenibilidad fiscal a largo plazo”. Se establece también que las “obligaciones derivadas de las cuentas por cobrar constituidas por la Nación al FEPC creado por el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007, prorrogado por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, se entenderá extintas a partir de la expedición de la presente Ley”, lo cual querría decir en buen romance que quedaría saldado el déficit de \$14 billones que acusa el FEPC.

A renglón seguido se dice que “para dar cumplimiento a lo establecido en el presente artículo, antes del 31 de diciembre de 2019, el Ministerio de Hacienda realizará las operaciones necesarias para la extinción de la deuda de la que trata el presente artículo y de sus respectivos intereses”. Es decir, *borrón y cuenta nueva*. Pero nos asalta la inquietud de saber cuáles van a ser “las operaciones necesarias” que realizará el Ministerio de Hacienda para hacer desaparecer esa enorme deuda, como si fuera el mago Lorgia. ¿Acaso el FEPC está al día con sus deudas con ECOPETROL y con REFICAR? ¿El Ministerio de Hacienda se dará la pela? Allí queda una incógnita. Y, cuando nadie se lo esperaba, sorpresivamente, el Ministro de Hacienda sacó una carta de la manga, proponiendo para el segundo debate del PND bajar el IVA a los combustibles del 19% a sólo 5%, con lo cual supuestamente se reduciría el precio al consumidor final en \$700 por galón, aproximadamente. El costo fiscal de esta medida sería de aproximadamente \$2 billones anuales (Acosta, 2019b).

Según el Presidente de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes Oscar Darío Pérez, “si usted tiene un impuesto del 19% y lo bajan al 5%, casi en un 70%, eso tendrá que reflejarse en un menor valor del galón...ese fué un prerequisite que le pusimos al gobierno”. Pero puso una condición para su trámite y aprobación: que las empresas refinadoras en Colombia -no hay sino una, que es la estatal ECOPETROL- no puedan descontarse los IVA a favor más de ese 5%, “ya que ese sería un impuesto al revés”.

En efecto, como ECOPETROL incurre en la obligación de pagar IVA a lo largo de la cadena, al no poderlo descontar plenamente, como lo viene haciendo, la diferencia de los 14 puntos porcentuales se traduce en mayores costos, estos a su vez impactan sus utilidades y de contera los dividendos que ECOPETROL le paga a la Nación, como su accionista mayoritario, con lo cual terminarían dándose un tiro en el pié. Se estima que los mayores costos para ECOPETROL por este concepto serían del orden de los US \$500 millones anuales. La noticia de la rebaja del IVA fue recibida como un alivio frente a la espiral alcista de los precios, sobre todo en los últimos meses, jalonados por los altos precios del crudo, los cuales han tenido en lo que va corrido del año un incremento del 27%.

Según el Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla, “lo que se quiere con la propuesta es racionalizar la estructura de entregas de subsidios en materia de combustibles”. Dicho en romance paladino, de lo que se trata es de desmontar el subsidio a los combustibles, que el año pasado le costó al gobierno \$4 billones y, si a este monto le descontamos el menor recaudo por este IVA, que sería el costo fiscal de dicha medida, calculado en \$2 billones, el saldo neto de la combinación de estas dos medidas, tomadas *pari pasu*, arrojaría un saldo de \$2 billones a favor del fisco nacional (!).

Y, claro, al desmontar el subsidio *se tendrían que liberar los precios de los combustibles*, que hoy están sujetos a una regla que impide reajustes, hacia arriba y hacia abajo, superiores al 3% mensual para la gasolina y 2.8% para el diesel. Con esta banda de precios se busca estabilizar los precios y suavizar los efectos de la volatilidad de los precios de los combustibles. Al liberarse los precios al consumidor final este amortiguador dejaría de funcionar, dada la coyuntura actual de los precios internacionales del crudo y el comportamiento de la tasa de cambio, que también los afecta, la cual tiende hacia una mayor devaluación.

Es más, la devaluación después de guardar una correlación inversa del 86% con respecto a los precios del petróleo (ahora es de sólo el 15%), es de esperar que, a despecho de lo que espera el Representante Oscar Darío Pérez, la baja del IVA del 19% al 5%, no se va a poder reflejar “en un menor valor del galón” de combustible. Al contrario, lo que se le estaría es abriendo espacio a nuevas alzas de los precios de los combustibles (Acosta, 2019a).

---

## La alternativa energética para los más vulnerables

Preocupa sobremanera la ligereza con la que se consideró en el plan la necesidad de ofrecerle una alternativa energética a la población más vulnerable, que no tiene acceso a la electricidad y tampoco al gas natural domiciliario. Como lo plantea el experto Luis Augusto Yepes, “el Plan Nacional de Desarrollo plantea como meta para la sustitución de leña un total de cien mil familias en el cuatrienio, lo que quiere decir que se necesitarán aproximadamente unos cuarenta *años para dotar a estas familias de un energético digno para atender sus necesidades de cocción de alimentos*”<sup>2</sup>. Y va más lejos al señalar que “si el tema central del Plan de Desarrollo es el Pacto por la Equidad, difícilmente se entiende que a las familias más pobres que viven en la periferia de las ciudades y en las zonas rurales, lejos de todos y de todo, no se les dé un tratamiento especial en el Plan mediante el diseño de metas de cubrimiento más agresivas que permitan acelerar la transición de la leña a, por ejemplo, GLP, que es el combustible más apropiado para este tipo de sustitución”<sup>3</sup>. Como tampoco se entiende que si en este Plan asume la “biodiversidad y la riqueza natural como activos estratégicos de la Nación” no se plantee una estrategia para contener la deforestación por cuenta del consumo de leña y carbón vegetal por parte de 1.5 millones de familias. Cuanto más si tenemos en cuenta que, según Informe de IQAir Visual, “la quema de la biomasa para la calefacción y cocción doméstica y comercial”<sup>4</sup> está entre “las principales fuentes de emisiones que contribuyen a la contaminación en todos los países”<sup>5</sup>.

Es urgente sustituir el uso de la biomasa para la cocina, en el campo especialmente, deteniendo esta depredación y reduciendo la morbo-mortalidad por cuenta de la contaminación que genera su combustión. Las cifras son alarmantes: en Colombia se registran cada año 2.286 muertes y 1.2 millones de enfermos por causas asociadas a la contaminación del aire intramural, amén del 42% de los casos de enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC). Por lo demás, según el DNP, los costos asumidos por el Estado por cuenta de las muertes prematuras y la atención de los enfermos superan los \$3 billones anuales, equivalente al 0.38% del PIB del 2015 (Acosta, 2018b).

### ¿Y de los biocombustibles qué?

Llama la atención el escaso interés que se muestra por parte del gobierno y el Congreso de la República por los biocombustibles, no obstante el beneficio que estos le reportan a la seguridad energética, a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y a la dinámica del sector agrícola, ampliando la frontera agrícola del país (Acosta, 2019a). Se limita a registrar y constatar que “buena parte de los combustibles que se consumen en el país corresponden a mezclas entre combustibles de origen fósil y biocombustibles” en una proporción del 10% de estos. Se plantea en el PND “utilizar eficientemente los recursos, incorporar tecnologías vehiculares de cero o bajas emisiones” y, entre estas últimas, está la mezcla de *los* biocombustibles como parte de la solución. *Lástima que nada se dice en el proyecto sobre la necesidad de incrementar el porcentaje de las mezclas, toda vez que a mayor porcentaje de mezclas la reducción de las emisiones de GEI es mayor.*

Y ello, no obstante que en el articulado del Plan se admite y reconoce que “el sector de biocombustibles tiene relación directa con el sector agrícola y tiene un efecto oxigenante en los combustibles líquidos” para señalar que “el porcentaje de biocombustibles dentro de la mezcla de combustibles líquidos deberá ser regulado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía”. Con ello se está reconociendo tácitamente el carácter multipropósito de los biocombustibles, pero no se obra en consecuencia (Acosta, 2019c). Como tampoco se explica la razón por la cual las empresas mineras se abstienen de cumplir con la Ley, que obliga a utilizar la mezcla en todo el territorio nacional, *sin excepción.*

---

2 Portafolio. Marzo, 21 de 2019

3 Idem

4 El Espectador. Marzo, 6 de 2019

5 Idem



Ellas deben entender que dar este paso va en su propio beneficio, ya que la acreditación de la reducción de sus emisiones en su operación, gracias a la mezcla, ayuda a contrarrestar los cuestionamientos de que son objeto por la huella de carbono que dejan a su paso.

### **La Integración de las FNCER a la matriz energética**

En las Bases del PND se hace referencia a “la biodiversidad y la riqueza natural como activo estratégico de la Nación”, lo cual va en línea con el compromiso del país con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y el Informe final de la Misión de Crecimiento verde, que lideró el ex director del DNP, Hernando José Gómez.

La “consolidación de la integración de las fuentes no convencionales de energías renovables (FNCER) a la matriz energética” que plantea las *Bases del Plan* va en la dirección correcta. Como se recordará, en el año 2014 fué expedida la Ley 1715 mediante la cual “se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional” y, de paso, se promueve el uso racional y eficiente de la energía. El PND deja claramente establecidos dos pactos con el sector energético, el primero “por la calidad y eficiencia de servicios públicos para promover la competitividad y el bienestar de todos” y el segundo “por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades”. Plantean también las *Bases del Plan* la necesidad de diversificar y robustecer aún más la matriz energética, al tiempo que propugnan por desarrollar el sector minero – energético con más responsabilidad ambiental e incluyente en el territorio.

Según ese documento, se “facilitarán la incorporación de las FNCER al Sistema Interconectado Nacional (SIN)” y el cierre financiero de los proyectos. Se prevé que “el Ministerio de Minas y Energía ajustará la regulación para facilitar la conexión de proyectos y entrega de energía de las FNCER, al modificar los códigos de redes, los reglamentos de operación del mercado y el reglamento técnico de instalaciones eléctricas”. Nos parece muy atinada la iniciativa que traen las *Bases del Plan* de integrar una “Misión para la modernización de los mercados actuales y la promoción de la innovación”. La misma tiene como propósito avanzar “hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo”.

Con el fin de garantizar la prestación eficiente del servicio público, de promover la competencia, evitar los abusos de posición dominante y garantizar los derechos de los usuarios, ahora muy empoderados por la Ley 1715 de

---

2014, la reglamentación y la regulación del servicio de gas combustible, energía eléctrica y alumbrado público deberá ajustarse de modo que se puedan incorporar a las mismas las nuevas actividades o eslabones de la cadena y así adecuar su gobernanza.

No está por demás advertir que la transición energética (Acosta, 2017b, 2018a y 2019c) es tecnológica y pasa por la digitalización de los procesos, al tiempo que se deberán establecer las condiciones para que opere la gestión de demanda por parte de los consumidores que ahora dejan de ser sujetos pasivos de la prestación del servicio de energía. Entre los otros agentes y actividades propias del sector eléctrico en esta nueva fase signada por la cuarta revolución industrial se destacan: los prosumidores (productores y consumidores de energía a la vez), los autogeneradores, los agregadores de demanda, la generación distribuida, los medidores bidireccionales inteligentes, las redes y aplicaciones inteligentes, las baterías de almacenamiento.

Es de destacar también la modificación que se propone del artículo 11 de la Ley 1715 de 2014, ya que a través del artículo 106 del proyecto se está extendiendo el incentivo de la deducción anual de su renta al ejecutor de los proyectos de generación a partir de FNCER en el “50% del valor de la inversión realizada” de 5 años que contempla la Ley a 30 años, “como fomento a la investigación, desarrollo e inversión en el ámbito de la producción y utilización de energía a partir de FNCER, la gestión eficiente de la energía”. Este es un gran apoyo e impulso a las energías renovables y limpias en este país.

El Plan le da un espaldarazo a las FNCER al disponer que con “el objetivo de contar con una matriz energética complementaria, resiliente y comprometida con la reducción de emisiones de carbono...los agentes comercializadores de energía mayorista estarán obligados a que entre el 8% y el 10% de sus compras de energía provenga de FNCER a través de contratos de largo plazo asignados en determinados mecanismos de mercado que la regulación establezca”. Esta disposición ha despertado algunas críticas, aduciendo que con ella se está interfiriendo en las decisiones de los comercializadores de energía, metiéndole mano al mercado mayorista de energía.

Se propende por que a través de la UPME se vele por el buen uso de los recursos del Fondo de Energías no Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE), creado por la Ley 1715 de 2014. A través de este Fondo “se podrá financiar sistemas individuales de autogeneración con FNCER en ZNI y en el SIN” que tanto lo requieren. Se dispuso, además, la eliminación del subsidio a la tarifa de energía al estrato 3 y su reducción a los estratos 1 y 2, contenida en el artículo 179.

Ante la avalancha que se le vino encima, el propio Presidente Iván Duque tuvo que salir a rectificar este desaguisado, antes de iniciarse el debate en el Congreso. El Presidente Duque tuiteó: “he dado instrucción al equipo económico que trabaja en el Plan de Desarrollo, para que los subsidios de servicios públicos a los colombianos más vulnerables no se toquen”; resta saber si entre estos se cuentan los de la clase media, que son los del estrato 3. Al final se salvaron los subsidios a la tarifa de energía, por lo menos hasta el final del período del Presidente Duque.

Por fin se va a poder desatar el nudo gordiano que ha impedido en muchas regiones apartadas del país contar con el servicio de electricidad por los desencuentros de las autoridades con los contratistas y los operadores de red. De ahora en adelante, los proyectos de soluciones energéticas con cargo a los recursos del Fondo de apoyo financiero para la energización de las zonas no interconectadas (FAZNI) o del Instituto de planificación y Promoción de Soluciones energéticas para las zonas no interconectadas (IPSE) deberán ser ejecutados directa o indirectamente por las entidades territoriales o los operadores de red. Ello conlleva la obligación de asumir la administración, operación y mantenimiento de las mismas. Eso sí, si transcurridos seis meses de ejecutado el proyecto no se ha hecho efectivo, el “contratante” dará por terminado el contrato por incumplimiento y podrá proceder a buscar

---

otro operador que se haga cargo. Y, de paso, la entidad territorial o el operador remiso u omiso queda vetado por los próximos cuatro años para acceder a los recursos del FAZNI y/o IPSE.

Un aspecto de la mayor importancia tiene que ver con las transferencias a las que estarán obligados los autogeneradores sobre sus ventas de excedentes de energía y lo harán en los términos previstos en el artículo 45 de la Ley 99 de 1993. Dicha transferencia tendrá como base de cálculo y liquidación las ventas brutas de energía, de acuerdo con la tarifa que fije la CREG. En el caso particular en que la energía que se comercializa se genere a partir de fuentes no convencionales, cobijadas por la Ley 1715 de 2014, siempre que sus plantas cuya potencia nominal instalada supere los 10.000 KW, deberá cancelar una transferencia diferencial equivalente al 1% de las ventas brutas de energía. Cuando la capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER) supere el 20% de la capacidad total, dicha transferencia se incrementará al 2%. También en este caso la CREG establecerá la tarifa aplicable.

El 40% restante deberá girarse a los municipios dentro de las cuales operen las empresas y los recursos deberán invertirse en los mismos propósitos. En aquellos casos en los cuales no haya comunidades étnicas asentadas en su área de influencia, el municipio concerniente recibirá el 100% de dichas transferencias. Esta es una buena manera de compensar a las comunidades adyacentes a los generadores de FNCER.

## **El rescate de ELECTRICARIBE**

Mención aparte merece el salvamento de ELECTRICARIBE contenido en el Plan de Desarrollo, al que se le dedica un acápite especial. Además de asumir por parte de la Nación el pasivo pensional, calculado en la suma de \$1.2 billones, se tomarán medidas al amparo del PND en procura de inyectarle recursos al Fondo empresarial de la Superintendencia de Servicios públicos, convirtiéndolo en una especie de FOGAFIN para el salvamento de las empresas prestadoras de servicios públicos en estado crítico, entre ellas una sobretasa de \$4 por KWH hasta el 31 de diciembre de 2022, que deberán pagar los estratos 4, 5 y 6. Se estableció una contribución adicional del 1%, que deberán pagar las empresas vigiladas como suplemento a la contribución que vienen pagando en virtud del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

Adicionalmente, se flexibiliza la norma regulatoria que limita al 25% de dominio del mercado de distribución o comercialización por parte de las empresas operadoras, elevando dicho porcentaje hasta el 35%, lo cual no deja de ser riesgoso. Precisamente la Ley 143 de 1994, para evitar abusos de posición dominante en el mercado eléctrico, estableció la restricción que ahora se remueve y también determinó la prohibición de la integración vertical, que también se deja ahora sin efecto. Queda por identificar las consecuencias derivadas de esta decisión tomada en volandas sin reparar en ellas.

La propuesta más atrevida y, por ello, la que muy seguramente va a despertar mayor rechazo es la que plantea autorizar “al gobierno nacional para establecer un *régimen transitorio especial* en materia tarifaria para Electrificadora del Caribe S. A E.S.P o las empresas derivadas...que se constituyan en el marco del proceso de toma de posesión de esta sociedad para las regiones en las que se preste el servicio público. Este régimen regulatorio especial deberá establecer que la variación en las tarifas para esta región sea al menos igual a la variación porcentual de tarifas del promedio nacional.

Dicho de otra manera, como se infiere del artículo 289 del PND, “con el fin de asegurar la prestación eficiente y sostenible del servicio público de distribución y comercialización de electricidad en la Costa Caribe” se vendrán alzas en las tarifas, para nivelarlas, pero por lo alto, con las del resto del país. Ya lo había dicho la FDN, “para generar un escenario viable se requiere, entre otras cosas, ajustes en tarifas que reconozcan el nivel de inversiones proyectadas, la situación actual de la empresa y aportes del gobierno”.



---

Y, de contera, preocupa sobremanera que este cambio planteado en la estructura tarifaria para el cual se está facultando al gobierno nacional, quien expediría “un régimen regulatorio especial” exclusivo para ELECTRICARIBE, podría llegar a debilitar la defensa del Estado en su querella con Gas Natural Fenosa, hoy Naturgy, al tiempo que fortalecería la controversia planteada por esta, puesto que entre sus alegatos ha aducido que el esquema tarifario vigente en el momento de la intervención por parte de la Superintendencia tornaba inviable la operación, ya que al proponerse el cambio “con el fin de asegurar la prestación eficiente y sostenible del servicio público de distribución y comercialización de electricidad en la Costa Caribe” se le estaría dando la razón.

Por ello será que en el párrafo del artículo 289 del proyecto de PND se advierte que “ninguna actuación por parte de la Nación, la SSPD y el Fondo empresarial desplegada para el cumplimiento del objeto de este capítulo podrá interpretarse como reconocimiento de su responsabilidad por la situación de Electrificadora del Caribe S. A E.S.P, ni como una renuncia a obtener cualquier indemnización frente a los responsables de los perjuicios causados”. ¿Será que esta salvedad nos libra de un resultado adverso en dicho Tribunal?

A todas esas, como bien se sabe, un pleito como el que está planteado entre la Nación y Naturgy como se puede ganar se puede perder. Y en el caso hipotético que se pierda, qué va pasar con los recursos invertidos y los que invierta el Estado a través del Fondo empresarial, así como con aquellos que se inviertan con cargo a los recursos del SGR.

¿Quién le va a responder a los usuarios por los 216.000 millones de subsidios que le fueron girados por parte del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Distribución del Ingreso (FSSRI) a ELECTRICARIBE para aplicárselos a los usuarios y que, según investigación de la Contraloría General, terminaron en sus alforjas? ¿Quién va a asumir la deuda contraída por ELECTRICARIBE con los bancos, con los generadores y con sus proveedores? Son todos interrogantes que inquietan. En todo caso, se dejó establecido en el Plan que “para viabilizar la sostenibilidad de las nuevas empresas prestadoras de servicio público” en la región Caribe, “la Nación será el único deudor frente a los acreedores de las deudas asumidas”, haciendo la salvedad que “sin que se predique solidaridad”. Esta es una especie de cortafuego con el fin de poner a salvo al nuevo operador de red en la región.

## Epílogo

Colombia y Latinoamérica tienen dos tareas inaplazables, que deben asumir como políticas de Estado y no como políticas de gobierno, tendientes a crecer más y mejor, de manera sustentable y sostenible: la primera, impulsar la diversificación de la estructura económica, mediante la transformación productiva y la competitividad como estrategias. La segunda, promover la Transición energética a través de la reconversión de la matriz energética integrando a la misma las FNCER.

## BIBLIOGRAFIA

- Acosta M., Amylkar D. (2017a). La caída de las reservas. Mayo 21. En: [www.amylkaracosta.net](http://www.amylkaracosta.net)  
\_\_\_\_\_ (2017b). La transición energética. Noviembre 4. En: [www.amylkaracosta.net](http://www.amylkaracosta.net)  
\_\_\_\_\_ (2018a). Crisis y oportunidad. Agosto 26. En: [www.amylkaracosta.net](http://www.amylkaracosta.net)  
\_\_\_\_\_ (2018b). Realidad y perspectiva del GLP en Colombia. Septiembre 1. En: [www.amylkaracosta.net](http://www.amylkaracosta.net)  
\_\_\_\_\_ (2018c). La hora de las energías alternativas. Septiembre 19. En: [www.amylkaracosta.net](http://www.amylkaracosta.net)  
\_\_\_\_\_ (2019a). La hora de los biocombustibles. Febrero 24. En: [www.amylkaracosta.net](http://www.amylkaracosta.net)  
\_\_\_\_\_ (2019b). Gato encerrado en el PND. Abril 25. En: [www.amylkaracosta.net](http://www.amylkaracosta.net)  
\_\_\_\_\_ (2019c). La apuesta por los biocombustibles. Mayo 8. En: [www.amylkaracosta.net](http://www.amylkaracosta.net)

---

# ***Asesinatos de líderes sociales: un sabotaje al proceso de Paz***

RENATA SEGURA

ALEJANDRA GUTIÉRREZ

Social Science Research Council

---

**E**l pasado 26 de julio de 2019, miles de colombianos salieron a marchar como un acto de protesta contra el asesinato sistemático de líderes sociales<sup>1</sup> en Colombia. Aunque los homicidios selectivos motivados por razones políticas son un fenómeno de larga data en el país, el creciente número de muertes de líderes ocurridas desde la firma del acuerdo de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) ha generado particular desconsuelo, pues han llegado como evidencia contundente de que el pacto de la Habana, aunque muy efectivo en reducir los niveles de violencia en el país, no ha logrado traer la anhelada paz a Colombia. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en su más reciente sesión sobre Colombia en julio de 2019, dijo: “los miembros del Consejo de Seguridad reiteran su más seria preocupación sobre la continuada inseguridad, tráfico de drogas y violencia y algunas áreas afectadas por el conflicto, incluyendo el patrón persistente de asesinatos de líderes comunales y sociales”<sup>2</sup>.

Más allá de la indignación y el horror que producen estas muertes, es importante tratar de entender esta campaña de miedo y represión en el contexto del momento político que vive Colombia. Las preguntas que nos hacemos en este artículo, entonces, son: ¿cuál es la relación entre los asesinatos de líderes sociales y el proceso de paz que Colombia está tratando de implementar? ¿Son estos asesinatos un intento concertado por descarrilar el proceso de paz con las FARC? ¿O son, quizás, un reacomodo de los actores violentos que se quedaron por fuera del acuerdo de la Habana? ¿Podemos entenderlos como parte de las tensiones alrededor de la implementación del proceso de paz, o son una consecuencia no planeada de dicho proceso?

Para buscar respuestas a estas preguntas, miramos dos marcos conceptuales utilizados tradicionalmente en los estudios de conflicto y paz: el de los llamados boicoteadores de la paz (“spoilers”), y el de violencia en el contexto de post-guerra. Como explicamos a continuación, los estudios de los así llamados boicoteadores examinan a aquellos actores que intentan sabotear un determinado proceso de paz para defender sus intereses. La literatura sobre violencia en el contexto de post-guerra, en cambio, examina cómo las dinámicas del conflicto, y de la construcción de paz, generan nuevas violencias en el periodo del post-acuerdo; esto es algo que ha ocurrido en muchos países, incluyendo a Guatemala, Irlanda, y Sur Africa, entre otros.

En este texto, examinamos cómo la violencia contra líderes sociales es, como han dicho varios analistas, un resultado del reacomodo de grupos armados ilegales que no estuvieron en el proceso de La Habana<sup>3</sup>. Esta

---

1 Aunque sabemos que la práctica más común es referirse a “los líderes y las lideresas,” las autoras de este artículo quieren aprovechar que la palabra “líder” ha sido tradicionalmente usada para ambos géneros (el líder y la lideresa). Por cuestiones de espacio y tiempo usamos este término para referirnos a mujeres y a hombres.

2 “Security Council Press Statement on Colombia.” (11 Octubre 2018). *Naciones Unidas*. <https://www.un.org/press/en/2018/sc13538.doc.htm> (acceso 30 Julio 2019).

3 “Reacomodo de grupos armados ilegales impacta con fuerza a Cauca.” (10 Abril 2018). *Verdad Abierta*. <https://verdadabierta.com/reacomodo-grupos-armados-ilegales-impacta-fuerza-cauca/> (acceso 2 Agosto 2019); “Grupos Armados Ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo.” (Octubre 2017). *Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH*



reconfiguración de grupos ilícitos que buscan llenar los espacios dejados por las FARC es una clara evidencia de la incapacidad del Estado de llenar esos vacíos de poder. Sin embargo, argumentamos también que los asesinatos de líderes sociales no pueden ser vistos exclusivamente como una consecuencia no planeada del contexto de post-conflicto. Nos referimos a la literatura de “spoilers” porque creemos que esta ola de violencia debe ser entendida como un esfuerzo por descarrilar el acuerdo de paz. Como describimos a continuación, estos intentos de sabotaje a la búsqueda de la paz no necesariamente tienen como fin deshacer todo el proceso, aunque sin duda hay actores interesados en que así sea. Pero, así algunos actores estén guiados solamente por la defensa de sus intereses particulares, estos actos deben ser vistos por lo que son: acciones de sabotaje a los cambios que habría traído una implementación integral del acuerdo de La Habana.

Esta tarea que nos hemos puesto asume, por supuesto, que existe una sistematicidad en estos asesinatos, y que más allá de “lios de faldas” o rencillas personales, muchas de estas personas han sido elegidas como blanco por motivos que se pueden calificar como políticos. Esto no quiere decir que haya una sola lógica detrás de todos estos asesinatos, o un sólo motivo político; más adelante examinamos la diversidad de posibles motivaciones.

Empecemos, entonces, por hacer un breve examen de estos dos conceptos teóricos, y cómo han sido entendidos en el contexto de la literatura sobre paz y conflicto armado.

## **Violencia después la guerra**

Muchos de los analistas de paz y conflicto que han estudiado la violencia después de que se ha firmado un acuerdo de paz examinan el impacto de acuerdos incluyentes y/o excluyentes en la continuación de la violencia después de la firma de un proceso que busca terminar un conflicto armado. Esta literatura sugiere que, aunque las causas estructurales de la violencia frecuentemente continúan existiendo aún después de la firma del acuerdo, hay nuevas tensiones económicas, sociales y políticas que se forman durante y después del conflicto. En ese contexto, hay varios autores, tales como Fortna (2008) y Howard (2008), que se enfocan en estudiar cómo las agendas de “micro-nivel” tienen un papel muy importante en sostener las dinámicas violentas antes, durante y después de la guerra.

---

*Sistema de Alertas Tempranas (SAT).* [http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Grupos\\_Armados\\_ilegales\\_y\\_nuevos\\_escenarios\\_de\\_riesgo\\_en\\_el\\_posacuerdo.pdf](http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Grupos_Armados_ilegales_y_nuevos_escenarios_de_riesgo_en_el_posacuerdo.pdf) (acceso 2 Agosto 2019); Garzón Vergara, J.C. Silva Aparicio, A. M. (29 Abril 2019). “La fragilidad de la transición: la paz incompleta y la continuidad de la confrontación armada.” *Ideas para la Paz*. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1751> (acceso 25 Julio 2019).

---

Stathis Kalyvas (2006) es quizás la voz más importante en el campo de análisis que examina cómo la unión de tensiones a nivel micro y macro son esenciales para entender la violencia después de los acuerdos de paz. Kalyvas incluye en el campo de las micro tensiones cuestiones como conflictos sobre tierras, discrepancias sociales, divergencias políticas, peleas por recursos, y antagonismos personales. En la mayoría de los conflictos, estos académicos han encontrado que los actores locales reinterpretan estos antagonismos locales en el lenguaje del conflicto nacional para así conseguir el apoyo de alguno de los actores en la guerra. Igualmente, los líderes nacionales manipulan estos conflictos de dinámica local para reclutar, o conseguir acceso a información o a recursos que les ayuden a conseguir sus metas macro. Como resultado de esta tensión entre las lógicas locales y nacionales, los conflictos que ocurren a nivel micro pueden generar violencia que atente contra la implementación de la paz a nivel macro.

Christina Steenkamp (2011) ha argumentado que la violencia post-acuerdo es el resultado de condiciones creadas por el proceso dual de guerra y paz. Los altos niveles de violencia política durante el conflicto han generado condiciones propicias para que haya otros tipos de violencia. Steenkamp describe una de las condiciones estructurales que resultan en el conflicto violento que es muy pertinente para el caso colombiano: las relaciones cercanas entre actores políticos y criminales: “Los resultados de esta conexión entre los crímenes y la guerra son redes y mercados que sobreviven el conflicto armado, y que continúan generando violencia mucho después de que los acuerdos han sido firmados” (p. 361). En ese sentido, argumenta que la “violencia criminal” o “no política” no puede separarse de la violencia política que ha caracterizado a la sociedad por un largo período de tiempo, y de los esfuerzos de construcción de paz que han sido adelantados para terminar dicha violencia política.

## Los Boicoteadores

La literatura sobre “spoilers”, o boicoteadores en español, surgió a finales de la década de los noventa, tratando de explicar las actuaciones de aquellos actores que intentan obstaculizar la paz. El texto seminal de esta literatura fue escrito por Stephen John Stedman en 1997<sup>4</sup>, y en él se definen a los boicoteadores como aquellos líderes y grupos que perciben la paz como una amenaza a su poder o su forma de ver el mundo, y usan la violencia para socavar aquellos esfuerzos por conseguirla. Naturalmente, para que haya “saboteadores” debe haber intentos concretos en búsqueda de la paz. Stedman y otros autores examinan este fenómeno – sobre todo, pero no exclusivamente- mientras se desarrollan negociaciones de paz.

Según Stedman, los boicoteadores triunfan cuando la paz se ve descarrilada, y fracasan cuando los acuerdos de paz triunfan. En esta versión de qué significa boicotear un acuerdo, la cual es un poco minimalista, los *spoilers* son normalmente actores armados que hacen parte del conflicto, o facciones dentro de ese grupo que no están de acuerdo con la decisión mayoritaria de entrar en negociaciones.

En el año 2006, Newman y Richmond (2006) revisitan el concepto de “spoiler”, y amplían la definición de quién puede ser considerado un boicoteador, para incluir a otros grupos que tienen algún interés en hacer que un proceso de paz se estanque. Estos autores incluyen en su definición a grupos que operan de manera independiente o indirecta a través de las partes en el conflicto, o aquellos que son relevantes en el contexto de la guerra. De especial importancia para nuestro argumento aquí, estos autores afirman que, en algunas ocasiones, la meta final de los boicoteadores no es hacer que el proceso de paz fracase en general. La mayoría de los grupos que boicotean un proceso de paz lo hacen porque éste mina sus derechos, privilegios o acceso a recursos, sean estos físicos, estratégicos o políticos, y buscan defender estos pequeños intereses. Nilsson y Söderberg Kovacs (2011), a su vez, proponen diferenciar entre las acciones y los resultados: no todas las acciones desarrolladas con el intento de sabotear resultan en un proceso de paz fallido, ni todos los procesos que fracasan lo hacen por culpa de los boicoteadores.

---

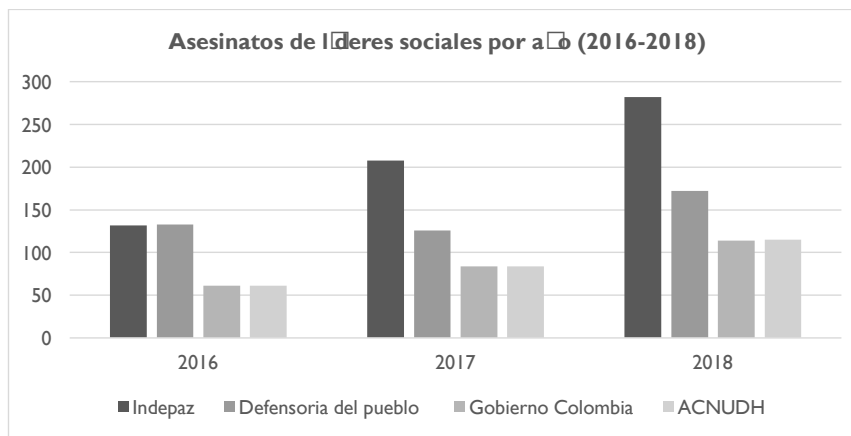
4 Ver Nilsson and Kovacs (2011)

## Los Asesinatos

### Cifras

Un análisis de la relación entre estos asesinatos y el proceso de paz debe basarse, naturalmente, en un diagnóstico acertado sobre este fenómeno. Infortunadamente, pese a que hay decenas de informes sobre el tema producidos por entidades estatales, organizaciones multilaterales y de la sociedad civil, no existen datos claros sobre este tema. No hay cifras certeras, siquiera, sobre el número de líderes asesinados, ya que esto varía bastante dependiendo de la fuente de información, con entidades estatales y multilaterales reportando muchos menos casos que los que incluyen organizaciones de la sociedad civil. Para dar una idea de este panorama, examinamos aquí los dos extremos. El rango de números de asesinatos en los últimos tres años, desde la firma del acuerdo de paz de 2016, va desde alrededor de *289 asesinatos* (según el gobierno colombiano<sup>5</sup>) hasta *681 asesinatos* (según el informe de Marcha Patriótica, Cumbre Agraria, e Indepaz<sup>6</sup>). La grafica 1 representa las cifras de varias fuentes, incluyendo estos informes, el producido por la Defensoría del Pueblo, y el que viene de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos (ACNUDH)<sup>7, 8, 9, 10, 11</sup>.

**Gráfica 1 – Asesinatos de líderes sociales 2016-2018**



5 Informe de Homicidios Contra Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos. (2010 – 2019). *Consejería Presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales*. [http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2019/Documents/INFORME%20LDDH%20ACTUALIZADO%2017%20DE%20JULIO\\_V2.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2019/Documents/INFORME%20LDDH%20ACTUALIZADO%2017%20DE%20JULIO_V2.pdf) (acceso 25 Julio 2019).

6 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. (30 Abril 2019). *Marcha Patriótica, Cumbre Agraria, e Indepaz*. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/04/SEPARATA-DE-ACTUALIZACIÓN-Informe-Todas-las-voces-todos-los-rostros.-30-Abril-de-2019.pdf> (acceso 25 Julio 2019).

7 Informe de Homicidios Contra Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos. (2010 – 2019). *Consejería Presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales*. [http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2019/Documents/INFORME%20LDDH%20ACTUALIZADO%2017%20DE%20JULIO\\_V2.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2019/Documents/INFORME%20LDDH%20ACTUALIZADO%2017%20DE%20JULIO_V2.pdf) (acceso 25 Julio 2019).

8 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. (30 Abril 2019). *Marcha Patriótica, Cumbre Agraria, e Indepaz*. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/04/SEPARATA-DE-ACTUALIZACIÓN-Informe-Todas-las-voces-todos-los-rostros.-30-Abril-de-2019.pdf> (acceso 25 Julio 2019).

9 Ball, P. Rodríguez, C. Roza, V. (Agosto 2018). “Asesinatos de líderes sociales en Colombia en 2016 – 2017: una estimación del universo.” *Human Rights Data Analysis Group y Dejusticia*. <https://hrdag.org/wp-content/uploads/2018/09/AsesinatosLideresSocialesColombia2016-2017-VERSIÓN-FINAL-PARA-WEB-2.pdf> (Acceso 30 Julio 2019).

10 “En 2018 fueron asesinados 172 líderes sociales: Defensoría del Pueblo” (10 Enero 2019). *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/en-2018-fueron-asesinados-172-lideres-sociales-defensoria-del-pueblo-articulo-833374> (acceso 30 Julio 2019).

11 Gómez Córdón, I. (26 Junio 2019). “En los últimos 3 años han asesinado 479 líderes en Colombia: Defensoría del Pueblo” *Blu Radio*. <https://www.bluradio.com/noticias/en-los-ultimos-3-anos-han-asesinado-479-lideres-en-colombia-defensoria-del-pueblo-pcfo-218668-ie4370686> (acceso 30 Julio 2019).





Esta variación entre los números más altos y los más bajos puede tener varias causas. Como explica el informe de Indepaz<sup>12</sup>, al comparar informes hay una diferencia “radical en cuanto a cifras”, la cual puede deberse al período tomado en cuenta, las fuentes utilizadas (primarias o secundarias), o al criterio y definición de “líder social” o “defensor de derechos humanos,” entre otros factores.

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales afirma que sus datos recogen son “información de la Oficina Alto Comisionado para las Naciones Unidas – Derechos Humanos y los Boletines Cuerpo Elite Política Nacional”<sup>13</sup> – pero, de hecho, los números que el gobierno publica son exactamente los mismos a los de la ACNUDH. Un problema serio, tal como ha explicado la Oficina de Latino América de Washington D.C. (WOLA), es que el proceso de la ACNUDH para determinar si la víctima de un homicidio es un defensor de derechos humanos es sumamente riguroso, y sus cifras no incluyen casos que aún están siendo investigados<sup>14</sup>. Por ejemplo, en su último informe, la ACNUDH reconoce que hay alrededor de ochenta casos de este año solamente, que aún no han sido esclarecidos. De este modo, la ambigüedad alrededor de quien califica como un “líder social” o “defensor de derechos humanos”, y el proceso con el que se identifican y aceptan estos casos influye en las cifras de este fenómeno de violencia.

Es tan grave el problema de la inconsistencia de las cifras, que Dejusticia condujo un estudio estadístico para intentar determinar la superposición de los registros de seis fuentes diferentes, y así saber con certeza cuántos casos quedaron fuera de los conteos oficiales. Usando un “método bayesiano no paramétrico de clase latente y captura-recaptura,” encontraron que en 2016 quedaron fuera aproximadamente 20 asesinatos (ellos reportan un total de 166 asesinatos de líderes sociales) y en 2017 quedaron por fuera 48 asesinatos (con un total de 185

12 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. (30 Abril 2019). *Marcha Patriótica, Cumbre Agraria, e Indepaz*. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/04/SEPARATA-DE-ACTUALIZACIÓN-Informe-Todas-las-voces-todos-los-rostros.-30-Abril-de-2019.pdf> (acceso 25 Julio 2019).

13 Informe de Homicidios Contra Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos. (2010 – 2019). *Consejería Presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales*. (p. 25). [http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2019/Documents/INFORME%20LDDH%20ACTUALIZADO%2017%20DE%20JULIO\\_V2.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2019/Documents/INFORME%20LDDH%20ACTUALIZADO%2017%20DE%20JULIO_V2.pdf) (acceso 25 Julio 2019).

14 Sánchez-Garzoli, G. (25 Julio 2019). “Social Leaders Remain at Risk as Colombians Mobilize for Their Protection.” *Washington Office on Latin America (WOLA)*. <https://www.wola.org/2019/07/social-leaders-at-risk-colombians-will-mobilize-for-peace-protection/> (acceso 29 Julio 2019).

---

asesinatos)<sup>15</sup>. Dejusticia anota también que “podría ser que las organizaciones reporten los casos de líderes que eran afines a sus ideologías, pero no los que no”(Ibid).

*¿Quiénes son las víctimas, y cuál es el motivo de los asesinatos?*

Juan Carlos Garzón Vergara y Ángela María Silva Aparicio, de la Fundación Ideas Para la Paz, argumentan que “no es fácil determinar el motivo principal de las agresiones contra líderes sociales porque están vinculados a diversos procesos organizativos y políticos; esto quiere decir que reivindican diferentes causas”<sup>16</sup>. Como anotamos anteriormente, las investigaciones por parte de las autoridades no han ayudado a clarificar quiénes están detrás de estos asesinatos. La Fiscalía ha reportado que en el 35 por ciento de los casos que han resultado en sentencias (126 casos en total), los culpables eran particulares que no fueron asociados con grupos armados específicos<sup>17</sup>.

Según el informe liderado por la Comisión Colombiana de Juristas, casi el veinte por ciento de los asesinatos son atribuidos a grupos paramilitares. Para definir quién entra dentro de esta categoría, este informe examina si “en estos grupos se evidencia la participación de mandos que hicieron parte de las Autodefensas Unidas de Colombia [y si h]acen parte de ellos y los comandan, entre otros, reconocidos integrantes de los grupos paramilitares supuestamente desmovilizados”<sup>18</sup>. Este informe también encontró que grupos guerrilleros han estado detrás de algunos de los asesinatos, particularmente disidencias de las FARC y frentes del ELN. Finalmente, hay casos donde agentes de la fuerza pública son los presuntos autores. La confusión sobre quiénes son los autores intelectuales de estas muertes ha contribuido, sin duda, a la campaña de miedo y desconfianza. Ariel Ávila, por ejemplo, argumenta que las Águilas Negras – las cuales son nombradas en muchos de estos crímenes y amenazas – no existen como organización. Ávila afirma que son solo un nombre que todo tipo de personas (civiles, agentes del estado, narcotraficantes, y sicarios) usan para cometer crímenes detrás de una máscara anónima<sup>19</sup>.

Esta falta de información sobre los autores de los crímenes hace difícil saber con certeza los motivos detrás de la violencia. Muchas organizaciones que estudian este tema, entonces, han decidido usar la identidad o el perfil de la víctima para designar un posible motivo. Aquí incluimos una lista, no-exhaustiva, de los temas más recurrentes en los análisis de este fenómeno:

- **Recuperación de tierras:** los asesinatos de líderes sociales que luchan por la restitución de tierras después de procesos de despojo presentan una amenaza a los actores locales que controlan hoy el territorio. En varias zonas del país, ha habido abiertas campañas en contra de la restitución por parte de élites locales y nacionales, en lo que la ONU calificó como una “campaña de desprestigio en contra del programa de restitución de tierras del Gobierno, con intereses políticos y económicos”<sup>20</sup>. De otro lado, en algunas regiones, estas luchas refuerzan el control territorial de ciertos grupos armados, especialmente los grupos que fueron excluidos del proceso de paz, y en zonas donde las FARC residían previamente<sup>21</sup>.

---

15 Rozo, V. (10 Octubre 2019). “Asesinato de líderes sociales y ‘la paradoja de la información’.” *Dejusticia*. <https://www.dejusticia.org/column/asesinato-de-lideres-sociales-y-la-paradoja-de-la-informacion/> (acceso 29 de Julio 2019).

16 Garzón Vergara, J.C. Silva Aparicio, A. M. (29 Abril 2019). “La fragilidad de la transición: la paz incompleta y la continuidad de la confrontación armada.” *Ideas para la Paz*. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1751> (acceso 25 Julio 2019).

17 “Lo que ha encontrado la justicia sobre los crímenes contra líderes.” (10 Enero 2019). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/particulares-los-mayores-autores-de-crmenes-de-lideres-sociales-312984> (acceso 31 Julio 2019).

18 “¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post-Acuerdo.” (16 Diciembre 2018). *Comisión Colombiana de Juristas*. (P. 40). [https://www.coljuristas.org/nuestro\\_quehacer/item.php?id=173](https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=173) (acceso 1 Agosto 2019).

19 Ávila, A. (21 Junio 2019). “La victimización contra líderes y lideresas sociales [YouTube].” <https://www.youtube.com/watch?v=Z9x5gh1pSFA&feature=youtu.be> (acceso 25 Julio 2019).

20 “ONU denuncia campaña de desprestigio contra restitución de tierras.” (15 Junio 2016). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16621116> (acceso 30 Julio 2019).

21 Prem, M. Rivera, A. Romero, D., y Vargas, J. “Una paz violenta: el asesinato de líderes sociales como estrategia de control territorial

- **Implementación de – o resistencia a – los términos del acuerdo de Habana:** en palabras de Camilo González Posso, cuando se retiraron las FARC de ciertos territorios, “cambió todo el juego en muchos municipios de Colombia”; los asesinatos forman parte de la “política y justicia con armas”<sup>22</sup>. Es decir, pueden resultar también de la falta de implementación y garantías de los puntos del acuerdo.
- **Sustitución de cultivos y motivos de narcotráfico:** Los asesinatos son represalia contra los líderes sociales que lideran el sustituto voluntario de cultivos de uso ilícito, y en ese proceso chocan con los intereses de grupos narcotraficantes y otros.
- **“La defensa del medio ambiente y la oposición a “proyectos extractivos”<sup>23</sup>, en contra de la acumulación de recursos naturales<sup>24</sup>:** En 2018, 24 de los 164 líderes ambientales que fueron asesinados en todo el mundo eran colombianos, según un informe de Global Witness<sup>25</sup>.
- **Ataques a las comunidades étnicas:** Los activistas afro-colombianos y defensores de derechos de indígenas son desproporcionadamente afectados por este tipo de violencia<sup>26</sup>. Este alarmante hecho está conectado a los mismos temas de restitución de tierras y sustitución de cultivos: los intereses de muchos activistas afro-colombianos y defensores de derechos de indígenas incluyen la restitución de tierras y el “seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de paz,” como se vio en el atentado reciente a una activista prominente afro-colombiana, Francia Márquez<sup>27</sup>.

Estas categorías, naturalmente, no capturan todos los matices de una compleja problemática. Para examinar de manera más detallada cómo estos asesinatos son un sabotaje del proceso de paz, en la siguiente sección nos concentraremos en el tema de restitución de tierras y sustitución de cultivos, que parecen ser dos de los motivos principales detrás de estos homicidios.

## Asesinato de líderes y el proceso de paz

Esta breve descripción del problema de asesinatos sistemáticos de líderes sociales nos permite argumentar que los homicidios de líderes sociales pueden ser entendidos, en su mayoría, como un intento de boicotear la paz. Es indudable que este fenómeno coincide con violencia que ha sido generada, como sugieren los académicos que estudian el post-conflicto, por dinámicas locales. El reacomodo de actores violentos, sobre todo de aquellos que buscan controlar mercados ilegales en las zonas que antes controlaban las FARC, ha resultado en el asesinato

en Colombia.” *London School of Economics and Political Science, Latin America and Caribbean Centre*. <https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2019/01/22/una-paz-violenta-el-asesinato-de-lideres-sociales-como-estrategia-de-control-territorial-en-colombia/> (acceso 29 Julio 2019).

22 Exministro del Estado Camilo González Posso en un especial para El Tiempo. (3 Febrero 2019) “¿Cuál es el Diagnostico de lo que está sucediendo? ¿Porque están amenazando a los líderes de las comunidades?” *Indepaz*. <http://www.indepaz.org.co/cual-es-el-diagnostico-de-lo-que-esta-sucediendo-por-que-estan-amenazando-a-los-lideres-de-las-comunidades/> (acceso 25 de Julio 2019).

23 Garzón Vergara, J.C. Silva Aparicio, A. M. (29 Abril 2019). “La fragilidad de la transición: la paz incompleta y la continuidad de la confrontación armada.” *Ideas para la Paz*. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1751> (acceso 25 Julio 2019).

24 Exministro del Estado Camilo González Posso en un especial para El Tiempo. (3 Febrero 2019) “¿Cuál es el Diagnostico de lo que está sucediendo? ¿Porque están amenazando a los líderes de las comunidades?” *Indepaz*. <http://www.indepaz.org.co/cual-es-el-diagnostico-de-lo-que-esta-sucediendo-por-que-estan-amenazando-a-los-lideres-de-las-comunidades/> (acceso 25 de Julio 2019).

25 Calle, H. (29 Jul 2019). “Colombia: el segundo país donde más asesinan líderes ambientales.” *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/colombia-el-segundo-pais-donde-mas-asesinan-lideres-ambientales-articulo-873431> (acceso 30 Julio 2019).

26 “Informe especial de Derechos Humanos: Situación de lideresas y líderes sociales, de defensoras y defensores de derechos humanos y de excombatientes de las FARC-EP y sus familiares.” (Junio 2018) *Ideas Verdes: Analysis Politico*. Heirich Boll Stiftung, Marcha Patriótica, Indepaz, y Cumbre Agraria. [http://co.boell.org/sites/default/files/20180629\\_ideas\\_verdes\\_8\\_web.ok\\_.pdf](http://co.boell.org/sites/default/files/20180629_ideas_verdes_8_web.ok_.pdf) (acceso 2 Agosto 2019); Sanchez-Garzoli, G. (2 Abril 2019). “Human Rights Attacks Continue in Colombia.” *Washington Office on Latin America (WOLA)*. <https://www.wola.org/2019/04/human-rights-attacks-colombia/> (acceso 25 Julio 2019).

27 “LASA condena atentado a líderes sociales afrocolombianos e insta al gobierno a defender sus derechos”. (Mayo 2019). *Latin American Studies Association (LASA)*. <https://www.lasaweb.org/uploads/sp-lasa-condena-atentado-a-li-deres-sociales-afrocolombianos.pdf> (acceso 31 Julio 2019).



de algunos líderes sociales. En ese sentido, están en lo cierto aquellos autores que han señalado que el aumento de violencia después de un acuerdo de paz es un fenómeno que se da con regularidad, y apuntan a otros países (como Guatemala y El Salvador) para demostrar que estas dinámicas son normales<sup>28</sup>.

Sin embargo, creemos que el asesinato de líderes sociales debe también ser entendido como un esfuerzo – si no coordinado, al menos si concertado- de sabotear el proceso de paz, pues tiene como objetivo principal frenar las transformaciones estructurales que se hubieran llevado a cabo con una implementación holística y comprensiva del acuerdo. Boicotear la paz no debe ser entendido solamente como el uso de estrategias violentas (o no violentas) que impidan la firma de un acuerdo de paz. Los asesinatos de líderes sociales no buscan frenar lo que fue la meta más clara del acuerdo de la Habana: lograr que las FARC se transformaran de un actor armado ilegal a un partido político que actuara dentro del marco legal y democrático. Si nos atenemos a la definición más obvia de cuál sería el éxito del proceso (la desmovilización de las FARC), el concepto original de Steadman sobre “spoilers” no encajaría en este caso. Pero si entendemos que los cambios a fondo de las estructuras colombianas son el objetivo de la implementación de todos los puntos del acuerdo, podemos afirmar que estos asesinatos buscan descarrilar la paz.

## **Restitución de tierras**

El tema de tierras ha sido un eje central de violencia en el campo colombiano desde mucho antes del inicio del proceso de paz con las FARC y ha sido un factor de alta importancia en el patrón de asesinato de líderes sociales. Sin duda, la problemática alrededor de las tierras tiene representaciones muy específicas en cada contexto local, y esta categoría toma visos muy distintos en las diferentes regiones del país. Dada esta complejidad de las causas, y el carácter histórico de esta confrontación, ¿podemos afirmar que estos asesinatos tienen una conexión directa con el proceso de paz? Un examen de los perfiles de las personas asesinadas en el contexto en el que nos enfocamos en este texto muestra que muchas de estas muertes buscaban detener la implementación de procesos que están conectados, de una manera amplia, a los esfuerzos del proceso de paz de responder a una de las causas centrales de la violencia en Colombia: la tenencia y el uso de tierras.

28 “¿Que Explica el cambio de violencia en Colombia después de la guerra?” (24 Septiembre 2017). *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/que-explica-el-cambio-de-violencia-en-colombia-despues-de-la-guerra-articulo-855805>(acceso 30 Julio 2019).

---

Hay que tener claro que los asesinatos de líderes sociales se han dado en el marco de una lucha que viene desde antes de la firma de los acuerdos en noviembre de 2016. Es más, una de las más importantes avenidas para los reclamantes de restitución de tierras es la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras, expedida en el año 2011. Esta ley, proclamada por el gobierno del presidente Santos, hace explícito “el derecho que tienen las víctimas a que se les devuelva su predio cuando éste fue despojado o abandonado a causa del conflicto armado. La restitución no depende de si quien reclama tiene títulos o no. La ley de Víctimas no sólo busca devolver la tierra con su respectivo título de propiedad, sino también mejorar sus condiciones socioeconómicas para una vida más digna”<sup>29</sup>. Aunque esta Ley precede la firma del acuerdo en el Teatro Colón, creemos que es apropiado entender a estos asesinatos selectivos por su lucha por las tierras como un esfuerzo por sabotear la paz.

Límites de espacio no nos permiten examinar en detalle la manera como se ha implementado esta ley y las dificultades alrededor de ella, pero es importante decir que los procesos iniciados por la Ley 1448 se fortalecieron con el acuerdo sobre desarrollo rural alcanzado en La Habana. El acuerdo de paz con las FARC dio un espacio central a atender los conflictos de tierra en el primer punto, titulado “Reforma Rural Integral”. El Informe “*Los riesgos de los defensores de los derechos a la tierra y al territorio en el escenario de posacuerdo de paz en Colombia*,” producido por Protección Internacional y Pensamiento y Acción Social (PAS) resume el objetivo de este punto así: “El primer tema, acceso y uso, pretende atender los conflictos por la tierra, democratizando la propiedad de 3 millones de hectáreas a través de la creación del Fondo de Tierras y formalizando la propiedad de otras 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad a favor de campesinos(as) que no poseen tierra o la poseen en tamaños insuficientes”<sup>30</sup>. El acuerdo diseñó los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como una estrategia que “pretende jalonar, fortalecer y apoyar, de manera prioritaria procesos de desarrollo social y económico en las zonas más afectadas por el conflicto, caracterizados por la debilidad institucional y los altos niveles de pobreza” (ibid., p. 13). Además, creó los Planes Nacionales para la Reforma Rural, que buscan atender a las necesidades para una producción agraria competitiva, y ayudar a superar la pobreza rural.

El informe “*Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia; 2 años de implementación*” del Kroc Institute muestra que ha habido muy poco avance en este punto del acuerdo<sup>31</sup>. Además de la falta de reglamentación y puesta en marcha de muchos de los programas y elementos de la Reforma Rural Integral, el tema de tierras está estrechamente ligado a los aportes que se hagan en el marco de la justicia transicional al esclarecimiento de las estrategias de despojo y comercialización ilegal de tierras. En ese sentido, vemos que el asesinato de estos líderes responde de manera precisa a la descripción que Newman y Richmond hacen sobre saboteos a la paz que están alimentados no por un deseo de que fracase todo el proceso, sino por intereses particulares de actores específicos. Es evidente que el asesinato sistemático de personas que están liderando los procesos de restitución de tierras busca claramente sabotear la implementación del punto 1 del acuerdo de La Habana; quizás el principal punto de acuerdo en responder a las condiciones estructurales que están en la raíz de la violencia colombiana.

## **Erradicación de cultivos de uso ilícito**

Otro patrón que se hace evidente es el de asesinatos de líderes de los procesos de erradicación de cultivos de uso

---

29 “Restitución de Tierras.” *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia*. <https://www.minagricultura.gov.co/atencion-ciudadano/preguntas-frecuentes/Paginas/Restitucion-de-Tierras.aspx> (acceso 25 Julio 2019).

30 “Una Mirada Desde la Región: Los riesgos de los Defensores de Derecho a la Tierra y el Territorio en el escenario de posacuerdo de paz en Colombia.” (Noviembre 2018). *Pensamiento y Acción Social y Protección Internacional*. (P. 12). <https://www.protectioninternational.org/sites/default/files/downloads-files/2018-patrones-de-riesgo.pdf> (acceso 30 Julio 2019).

31 “Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación.” (Diciembre 2016 – Diciembre 2018). *Kroc Institute for International Peace Studies y University of Notre Dame Keough School of Global Affairs*. [https://kroc.nd.edu/assets/321729/190523\\_informe\\_3\\_final\\_final.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/321729/190523_informe_3_final_final.pdf) (acceso 30 Julio 2019).



ilícito. El tema de dar solución al problema de las drogas fue incorporado en el acuerdo de paz pues las partes reconocieron que los mercados ilegales, sobre todo de narcóticos, han sido el combustible principal para todos tipos de violencia. En enero de 2017, las FARC y el gobierno nacional dieron inicio al Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS). El PNIS está basado en la firma de acuerdos para la erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito entre las comunidades y el Estado<sup>32</sup>.

El proceso de implementación del PNIS ha tenido serios obstáculos que no podemos describir aquí en detalle, pero que organizaciones tales como la Fundación Ideas para la Paz (FIP) ha examinado cuidadosamente<sup>33</sup>. Dos fenómenos son particularmente preocupantes: uno, el incremento en el cultivo de coca en el país, y dos, un alza en la violencia en regiones cocaleras. Por razones de pertinencia al tema de este ensayo, nos enfocamos en este segundo aspecto. La FIP ha mostrado que “en los municipios con cultivos de coca la tasa de homicidios aumentó 11% y en aquellos donde la sustitución comenzó, el alza fue del 33%. En 36 municipios en los que la sustitución avanzó, la tasa pasó de 41.1 a 54.7 por cada cien mil habitantes. En la mayoría de los casos el aumento de la violencia letal estuvo vinculada con las disputas y reacomodamientos de los grupos armados al margen de la ley”<sup>34</sup>.

En ese sentido, las conclusiones de los estudios realizados por esta Fundación sugerirían que – en relación con nuestra pregunta central de cómo entender los asesinatos de líderes sociales – en zonas de cultivos de coca la lógica se alinearía más con la de la violencia post-acuerdo de paz. Según Juan Carlos Garzón: “Las investigaciones [...] muestran que uno de los elementos claves para entender la relación entre estas dos variables (homicidios y coca) es el tipo de regulación ilegal que se establece. Si hay un actor que controla, la violencia letal tiende a descender. Desde esta perspectiva, el aumento reciente de los homicidios está más relacionado con el vacío de regulación tras el desarme de las FARC y la incapacidad del Estado de llenar estos espacios, que con los incrementos en el número de cultivos”<sup>35</sup>. Así, esta violencia en las zonas cocaleras se podría explicar con el marco conceptual desarrollado por Steenkamp, pues las zonas antes controladas por las FARC son ahora el escenario donde compiten actores ilegales (algunos con conexiones políticas). El análisis de Kalyvas también se muestra de utilidad en este caso: los conflictos que ocurren a nivel local (en la búsqueda de control de mercados ilícitos) pueden generar violencia que atenta contra la implementación de la paz a nivel macro, ya que los niveles de confrontación son tan altos, que ponen en riesgo la posibilidad de que haya una paz a nivel nacional.

Esta dinámica de reacomodo de los actores violentos, sin embargo, coincide con el asesinato estratégico de líderes de comunidades que han decidido embarcarse en la erradicación voluntaria de cultivos de coca. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Michel Forst, afirmó que los líderes que promocionan la sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia están en riesgo extremo<sup>36</sup>. Altos funcionarios del gobierno, periodistas y organizaciones de la sociedad civil, tal como la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCAM), han descrito cómo las organizaciones criminales interesadas en que no disminuya el tráfico de cocaína han focalizado sus acciones

32 Cada familia que entra en estos acuerdos tiene beneficios económicos por un monto total de 36 millones de pesos por familia, que se entregan en un periodo de dos años: un ingreso laboral de \$1.000.000 mensuales durante 12 meses, un incentivo de seguridad alimentaria por \$1.800.000 por una sola vez, apoyo a proyectos productivos de ingreso rápido \$9.000.000 también por una sola vez, \$1.600.000 para asistencia técnica y, en el segundo año, \$10.000.000 para proyectos productivos de largo plazo. “¿Cómo va la Sustitución de Cultivos Ilícitos?: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)”. *Colombia Renace Posconflicto; Alta Consejería Presidencial Para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad; Todos Por un Nuevo País*. <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170422-boletines/boletin-4/asi-va-posconflicto.html#estrategia-51x50> (acceso 30 Julio 2019).

33 Garzón Vergara, J.C. Gelvez F, J.D. Bernal, J.L. (4 Abril 2019). Los Desafíos de la sustitución de cultivos ilícitos y las opciones para enfrentarlos. *Fundación Ideas Para la Paz*. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1746> (acceso 30 Julio 2019).

34 Llorente, M.V. Garzón Vergara, J.C. Suárez Rueda, M. (20 febrero 2018). “En que va la sustitución de cultivos ilícitos? El balance de 2017 y lo que viene en 2018”. *Fundación Ideas para la Paz*. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1654> (acceso 30 Julio 2019).

35 Garzón Vergara, J.C. Gelvez F, J.D. (12 Febrero 2019). “¿Más coca, más homicidios? Mejor Piénselo dos veces.” *Fundación Ideas para la Paz*. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1726> (acceso 30 Julio 2019).

36 Gomez, J. (12 diciembre 2018). “Líderes de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito: en Doble Riesgo”. *La Paz en el Terreno*. <https://lapazenelterreno.com/especiales/lideres-sustitucion/> (acceso 30 Julio 2019).



violentas en personas que han estado involucradas en estos procesos de sustitución voluntaria, buscando así amedrentar a estas comunidades. Podemos afirmar que, en este sentido, hay una vez más un proceso de sabotaje al proceso de paz, esta vez por parte de los actores armados ilegales. Ya que el asesinato de los líderes busca muy concretamente evitar que las comunidades se involucren en procesos de implementación de puntos del acuerdo de La Habana, podemos entender este proceso como un boicot selectivo y preciso a la búsqueda de la paz.

### **A modo de conclusión**

¿En qué nos ayuda entender el asesinato de líderes sociales como episodios directamente relacionados con el proceso de paz? Una primera conclusión es que tratar de enfrentar estos asesinatos como si fueran un fenómeno de naturaleza criminal no es suficiente. La fiscalía y el gobierno nacional han traído algunos de estos casos a la justicia, pero al investigarlos como si fueran producto de la delincuencia común, no han conseguido tener un impacto real que frene el patrón de violencia. Naturalmente, es importante y necesario que los autores materiales de estos crímenes sean capturados. Sin embargo, si no hay un esfuerzo serio por entender quiénes son los autores intelectuales detrás de esta ola de violencia, por más capturas de sicarios que haya, esto no logrará resolver el problema de raíz.

La literatura sobre “spoilers” delinea dos formas generales de mitigar el impacto que pueden tener estos saboteadores: las estrategias excluyentes, que buscan debilitar y/o derrotar a los boicoteadores, y las estrategias incluyentes, que buscan integrarlos a los procesos de paz. Dentro de las últimas, incluyen la creación de espacios de diálogo, negociación o mediación sobre cuestiones específicas; mecanismos de monitoreo; creación de sistemas de manejo de riesgo y el desarrollo de estrategias de desarrollo comunitario<sup>37</sup>. Idealmente, el Estado colombiano podría intentar las dos estrategias de manera simultánea: de un lado, utilizando los aparatos de seguridad para encontrar a los verdaderos culpables de los asesinatos y usando los existentes sistemas de alerta

---

37 “Dealing with Spoilers in Peace Processes: Workshop Report” (26 -7 Septiembre 2006). *Working Group on Development & Peace, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, y el German Development Institute*. <https://www.ziviler-friedensdienst.org/de/publikation/dealing-spoilers-peace-processes> (acceso 2 Agosto 2019).

---

temprana para proteger a aquellos que están amenazados; y de otro lado, iniciando procesos en el ámbito local para tratar de encontrar, donde fuese posible y apropiado, soluciones negociadas. Ejercicios como el de los “diálogos improbables” que han tenido lugar en Cesar y Meta, entre otros lugares, demuestran la importancia de sentar a la mesa a los diferentes actores para tratar de romper este círculo violento<sup>38</sup>.

Esta estrategia de examinar las “micro-dinámicas” de la violencia también ha sido sugerida por autores que estudian la violencia que surge después de la firma de acuerdos de paz, como Séverine Autesserre (2009).<sup>39</sup> Ella propone, además, que una falla en los esfuerzos de construcción de paz es que no se le presta suficiente atención y recursos a la construcción de Estado. En particular, afirma Autesserre, es necesario enfocarse en la (re) construcción de burocracias y de aparatos de justicia, así como establecer la autoridad estatal en aquellas áreas donde hay recursos naturales. Este último punto va sin duda al núcleo de la problemática colombiana: la ausencia de un Estado real, que responda a las necesidades de sus ciudadanos, en la periferia y las zonas de conflicto, es uno de los motores de la violencia. Que el Estado colombiano no haya estado preparado para llenar los vacíos que dejarían las FARC con su desmovilización es uno de los lastres que más pesa en el post-conflicto. Si el Estado está interesado genuinamente en la construcción de paz (una tarea que va más allá de la implementación del acuerdo con las FARC), debe priorizar la construcción de una presencia *positiva* en estas regiones; y esto debe empezar con una respuesta efectiva e inmediata a los asesinatos de líderes sociales.

## BIBLIOGRAFIA

- Autesserre, S. (2009). “Peacetime Violence: Post-Conflict Violence and Peacebuilding Strategies.” *Program on States and Security*.
- Fortna, V.P. (2008). *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents’ Choices after Civil War*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Howard, L.M. (2008). *UN Peacekeeping in Civil Wars*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kalyvas, S. (2006). *The Logic of Violence in Civil War*. New York: Cambridge University Press.
- Newman, E and Richmond, O. (2006). Peace building and spoilers, *Conflict, Security & Development*, 6:1, 101-110, DOI: 10.1080/14678800600590728.
- Nilsson, Desirée, and Mimmi Söderberg Kovacs. “Revisiting an Elusive Concept: A Review of the Debate on Spoilers. In: Peace Processes.” *International Studies Review* 13, no. 4 (2011): 606-26. <http://www.jstor.org/stable/41428860>.
- Steenkamp, C. (2011). In the shadows of war and peace: making sense of violence after peace accords, *Conflict, Security & Development*, 11:3, 357-383, DOI: 10.1080/14678802.2011.593813.

---

38 Bautista, D. (10 Noviembre 2018). “Diálogos improbables.” *La Silla Vacía*. <https://www.elspectador.com/colombia2020/pais/asi-van-los-dialogos-improbables-en-colombia-articulo-857060> (acceso 2 Agosto 2019).

39 Autesserre, S. (2009). “Peacetime Violence: Post-Conflict Violence and Peacebuilding Strategies.” *Program on States and Security*.

---

# ***Primer año del gobierno Duque o la continuidad del modelo extractivista en contravía de las comunidades y la autonomía territorial del ARIARI-AMEM***

JUAN CAMILO VARGAS

NATALIA ROJAS AMAYA

Foro Nacional por Colombia

Capítulo Región Central

---

## **Presentación**

El objetivo del presente artículo es analizar la apuesta del gobierno Duque en materia de políticas y las estrategias relacionadas con la gestión de los recursos naturales, señalando las contradicciones entre lo dicho en campaña y lo realizado una vez posicionado como presidente.

La primera parte del artículo plantea que el modelo rentista basado en la explotación de los recursos naturales ha dejado fuertes impactos ambientales, lo que, sumado a los procesos históricos de intervención antrópica y conflicto armado, muestran un escenario preocupante para el país en términos de conservación ecológica y desarrollo económico. Desde el punto de vista de las comunidades afectadas por los proyectos mineros energéticos, se ha configurado un escenario en el que la gobernanza territorial ha sido seriamente afectada por las imposiciones del gobierno central sobre los territorios, afectando sustancialmente el logro de acuerdos entre las poblaciones y las autoridades locales y ambientales. La participación ciudadana pierde terreno, lo cual profundiza la incertidumbre sobre el rumbo que está tomando el país en materia de gobernanza democrática.

Con el fin de aterrizar la discusión, en la segunda parte se examina la problemática de la región del ARIARI-AMEM en el departamento del Meta, la cual se ha visto afectada por el impulso de la locomotora minero-energética y su poco espacio para la generación de alternativas productivas, dejando tras esto serios conflictos socioambientales, hasta ahora no resueltos. La intención de abordar ese caso se apoya en un conjunto de visiones a futuro por parte de las comunidades, que se han puesto en el trabajo de elaborar propuestas en clave de un modelo regional capaz de sostener procesos alternativos de producción, desarrollo y gobernanza territorial.

## **Algunos antecedentes**

El país se ha destacado a nivel mundial por su riqueza en biodiversidad, oferta hídrica y abundancia de bosques, aspectos que lo ubican en un puesto privilegiado en comparación con los demás países de la región. Pese a esto, las intervenciones extractivas llevadas a cabo en las últimas décadas, sumadas a las dinámicas del conflicto armado y el usufructo indiscriminado de los recursos naturales, han generado riesgos para el equilibrio del medio ambiente.



Fuente: Registro fotográfico Foro Nacional 2018.

Hoy más que nunca se constatan numerosos procesos de contaminación en los ríos, pérdida de especies de fauna y flora, la disminución de áreas de páramos y áreas estratégicas de conservación; de acuerdo con el IDEAM, en 2018 Colombia dejó de tener 197.159 hectáreas de bosque, siendo la Amazonía la región que presenta la mayor tasa de deforestación, llegando al 70% con respecto a las otras zonas del país afectadas por la misma problemática<sup>1</sup>. A ello se suman procesos de acaparamiento de tierras para el latifundio y la ganadería, siembra de cultivos ilícitos, ganadería extensiva, extracción de recursos naturales (legales e ilegales) a gran escala, tala ilegal de árboles e incendios provocados por loteadores, entre otros.

La situación planteada se relaciona con las políticas de desarrollo extractivista implantadas en los planes de desarrollo de los últimos gobiernos, que han privilegiado la esfera económica sobre las esferas social y ambiental; en otras palabras, el capital natural y el patrimonio ecológico se han visto comprometidos, debido al peso que ha tenido el empuje de un crecimiento económico que ve los recursos naturales como una fuente intensiva de renta, la llamada *locomotora minero-energética*.

Así, metas como la captación de inversión extranjera, la exportación intensiva de los recursos naturales con el ánimo de generar renta pública y las concesiones y la reducción de aranceles a empresas del sector han sido la base del modelo de desarrollo extractivo implantado en Colombia. Esta apuesta ha chocado de frente con los derechos y la autonomía de los territorios, generando desacuerdos con las autoridades locales, así como procesos de resistencia ciudadana a través de consultas populares o de la conformación de iniciativas en defensa del medio ambiente que, tal como se verá más adelante con el caso de la región ARIARI-AMEM, en el departamento del Meta, tienen como propósito generar propuestas para hacer frente a los impactos de la minería y los hidrocarburos.

## A un año del gobierno Duque

¿Qué ha pasado durante el primer año del gobierno Duque en términos de gestión y manejo de los recursos naturales? En su primer discurso, luego de conocerse los resultados de la segunda vuelta electoral, el presidente afirmó que "el país tiene que ser el país de la sostenibilidad ambiental, aquí nos la vamos a jugar por proteger los

<sup>1</sup> Ver El Espectador (10 de julio de 2019) En 2018, Colombia deforestó 197.159 hectáreas de bosque. En <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/se-redujo-la-tasa-de-deforestacion-en-colombia-articulo-870196>



---

páramos, los ríos, los ecosistemas diversos, la protección de la fauna y de la flora”. Posteriormente, el día de su posesión como presidente abogó por la creación de condiciones para una mayor inversión en el sector minero-energético, así como un mejor uso de las regalías para las inversiones sociales en regiones que más lo necesitan, todo esto bajo principios de responsabilidad social y ambiental. Sin embargo, lo visto hasta el momento indica la continuidad del enfoque extractivo vigente, caracterizado por la explotación intensiva de los recursos naturales.

Tras un año de gobierno, son varios los temas que en esta materia llaman la atención del país, pues la forma como se han venido gestionando o promoviendo traza las líneas para los próximos tres años y, por lo tanto, implica la proyección de lo que dejará el gobierno nacional como legado para la sociedad. En este sentido, vale la pena abordar dos aspectos que han tomado relevancia y protagonismo dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (*Pacto por Colombia, pacto por la equidad*): el minero energético y el ambiental.

Para el gobierno nacional, las oportunidades de desarrollo económico del país y de sus regiones deben ser abordadas desde un enfoque de “multifuncionalidad de los usos en el territorio y la coexistencia entre las diferentes actividades productivas, para avanzar así en la inclusión de la variable minero-energética en los instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental” (PND, 2019: 635). Para esto, se plantea la puesta en marcha de un nuevo modelo de relacionamiento entre el gobierno central y los entes territoriales, con el fin de generar mayor coordinación, concurrencia y transparencia de información sobre la industria extractiva. De igual forma, dentro del pacto minero-energético se tiene prevista la reducción de los porcentajes de pago por regalías por explotación de oro, plata veta y carbón a cielo abierto, como una estrategia de incentivo y promoción de este sector.

Lo anterior, sumado a otras estrategias contempladas dentro del Plan, hace parte de un programa de “Consolidación extractiva” que bien podría identificarse con una carrera hacia el fondo que difícilmente tiene el potencial de promover el equilibrio de la productividad, la rentabilidad minera y el manejo sostenible de grandes áreas de protección y conservación ambiental, teniendo en cuenta que la principal estrategia para la generación de valor en la economía nacional es el aumento de áreas de explotación en zonas que hoy están delimitadas y protegidas, lo cual no deja de ser preocupante. A esto se suma la apropiación ilegal de tierras y áreas naturales dejadas por las FARC tras su desmovilización por parte de actores armados ilegales, quienes han comenzado con la tala indiscriminada de árboles, siembra de cultivos ilícitos y desarrollo de la minería ilegal, lo cual profundiza la grave situación ambiental del país.

El uso de tecnologías no convencionales para la extracción de recursos fósiles no renovables, como el petróleo, ha sido un tema de gran importancia dentro del gobierno y objeto de polémica, pues con ello el presidente contradice lo afirmado durante su campaña. Faltando un mes para la contienda electoral, el entonces candidato sostuvo: “Acá tenemos una superposición de ecosistemas diversos y complejos, acuíferos subterráneos de enorme riqueza y unos riesgos de mayor sismicidad por los tipos de suelo que poseemos. Por eso he dicho: en Colombia no se hará *fracking*”<sup>2</sup>.

No obstante, una vez instalado el gabinete presidencial, la nueva ministra de Minas y Energía, María Fernanda Suárez, sentó el debate sobre el aprovechamiento de los yacimientos no convencionales (YNC). Para definir la viabilidad de esta propuesta, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en el “Pacto IX por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades”, ordenó crear “una comisión de expertos para evaluar el futuro del *fracking* en Colombia” (PND, 2019).

La Comisión integrada por trece expertos en política petrolera, conservación, geofísica, hidrología y conflictos interculturales, entregó en el mes de abril de 2019 un documento final denominado “Efectos ambientales

---

2 Ver Semana Sostenible (4 de julio de 2019) *Fracking: la encrucijada del gobierno*. <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/fracking-la-encrucijada-del-gobierno/43391>

---

(bióticos, físicos y sociales) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturamiento hidráulico de roca generadora mediante perforación horizontal”<sup>3</sup>, que recomienda avanzar en Proyectos Pilotos Integrales de Investigación -PPI- con la intención de tener datos precisos respecto a riesgos, evaluaciones ambientales y potencialidades del fracking en Colombia. La Comisión también advirtió que, para tomar una decisión final, se deben cumplir una serie de requisitos técnicos, sociales e institucionales como líneas base sobre los riesgos de contaminación del agua, sismicidad, afectación posible del medio natural y los ecosistemas, como también, aumentar la capacidad estatal de control ambiental, mejorar el acceso transparente a la información pública y el cumplimiento de la licencia social, entre otros ítems. Adicionalmente, recomendó realizar un mapeo social sobre las afectaciones a las comunidades, acudiendo al uso de mecanismos de participación comunitaria.

El informe de la Comisión abrió las puertas para diferentes interpretaciones; el Ministerio de Minas y Energía se comprometió a asumir las recomendaciones establecidas con el objetivo de avanzar en los primeros pilotos de investigación integral para la exploración de Yacimientos No Convencionales (YNC). La decisión se planteó como una respuesta a la urgencia de un posible desabastecimiento de gas a 2021 y la baja autosuficiencia petrolera, que, a hoy, alcanza para 6,2 años. (La República, 15 de mayo de 2019). El sector privado por su parte, señaló que con esta decisión se abre la puerta a una técnica que traerá grandes beneficios para la generación de recursos, inversión extranjera y aumento de reservas y exportaciones (actualmente la exportación del crudo representa cerca del 40% de las exportaciones del país), en últimas, mayor tranquilidad fiscal para la nación<sup>4</sup>.

Desde el sector ambientalista, las críticas a la interpretación del gobierno no han parado de llover. En líneas generales, desde diferentes organizaciones se advierte que el *fracking* representa un peligro para la estabilidad ecosistémica de las regiones priorizadas para estas intervenciones, pues otros países han demostrado casos donde se han filtrado los químicos utilizados para la extracción del crudo, contaminando las fuentes hídricas y generando infertilidad en los suelos. También se habla de la preocupación con los movimientos sísmicos, los riesgos de explosiones y la muerte de especies nativas de fauna y flora a causa de la contaminación acuífera. En materia presupuestal el debate no es ajeno, pues llama la atención que no haya una directriz clara sobre cómo serían manejados los millonarios recursos destinados a los municipios, teniendo en cuenta la corrupción que históricamente ha perjudicado al país.

Por su parte, para la Alianza Colombia Libre de Fracking, dicha técnica debe prohibirse en todo el territorio nacional ya que no existe información completa respecto a los temas anteriormente nombrados, ni tampoco garantías de transparencia, pues señala que la Comisión de expertos integrada por el gobierno nacional tenía personas con conflictos de intereses, habida cuenta de su relación con la industria petrolera, y no se tuvo en cuenta la participación de las comunidades interesadas en el asunto (Ibid.). En el plano internacional, se presentan posiciones muy similares; allí el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de la ONU, ha solicitado a los gobiernos reconsiderar la utilización de esta práctica, pues aporta al calentamiento global y ataca los ecosistemas de vegetación, los nacimientos de agua y las áreas protegidas<sup>5</sup>.

---

3 Las mesas de discusión establecidas en la Comisión estuvieron divididas en tres fases, que, en términos generales, se centraron en diálogos regionales (San Martín; Cesar; Puerto Wilches y Barrancabermeja), revisión del marco regulatorio y análisis de la seguridad energética. (La república, 6 de abril de 2019).

4 “Según cálculos de la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP), con el *fracking* el país podría generar ingresos en materia de inversión de más de 5.000 millones de dólares anuales, aumentar a casi 25 años las reservas de petróleo y recibir regalías por cerca de 10.000 millones de dólares para el próximo cuarto de siglo” (Ibid.).

5 Ver Semana Sostenible (12 de abril de 2018) *Por su impacto en el cambio climático expertos de la ONU piden reconsiderar el uso del fracking* <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/por-su-impacto-en-el-cambio-climatico-expertos-de-la-onu-piden-reconsiderar-el-uso-del-fracking/42278>



Para sumar un ingrediente adicional a la controversia. El Consejo de Estado, que había suspendido de manera provisional las normas que regulaban el *fracking* en el país desde noviembre de 2018, ordenó crear una nueva comisión de expertos para emitir un fallo final sobre el tema, integrada por personas sin vínculos con el gobierno, ante la avalancha de demandas ciudadanas.

En el trasfondo se encuentra la discusión sobre cuál es la apuesta en materia de diversificación de la matriz productiva del país, pues, con propuestas como estas, es evidente que el actual gobierno -con el guiño del gremio petrolero- está haciendo un esfuerzo por consolidar una base económica rentista y extractiva, por medio de la explotación de recursos naturales no renovables en cabeza de la inversión privada. Entre tanto, el panorama internacional muestra una vía contraria: la transición por parte de varios países<sup>6</sup> hacia la generación de energías renovables no convencionales (sol, viento, geotermia), pues “se estima que en los próximos 30 años los combustibles fósiles, como el petróleo, el gas natural y el carbón, se agotarán”<sup>7</sup>.

En cuanto al tema ambiental, a grandes líneas, dentro del “Pacto IV por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo”, se hace una apuesta por la modernización y fortalecimiento de la institucionalidad para atender los problemas históricos de descoordinación entre las autoridades competentes en la materia y lograr un punto óptimo de gestionar integralmente las áreas ecológicas estratégicas del país. Por eso recientemente se creó el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), espacio que tiene la misión de articular e integrar el Sistema Nacional Ambiental (SINA); no obstante, el Plan no es claro en lo que respecta al rol que tendría dicho Sistema en materia de formulación y ejecución de políticas ambientales o en cuanto a estrategias claras para mejorar el estado del este sector en el país, aspecto que representa una nueva salida en falso para tratar la problemática de ineficacia, falta de transparencia y desarticulación institucional presentada en los anteriores gobiernos (Moreno, 2019).

En lo que respecta a cómo hacer frente a los problemas socio ambientales (deforestación, pérdida de biodiversidad y degradación de los ecosistemas), el Plan define como una de sus líneas estratégicas la potencialización de

6 Ver El Espectador (29 de julio de 2019) *¿En qué va el “fracking” en el mundo?* Por: Héctor Herrera Santoyo. <https://www.elespectador.com/economia/en-que-va-el-fracking-en-el-mundo-articulo-873434>

7 Ver El Espectador (21 de julio de 2019) *La “trampa” energética de los combustibles fósiles*. Por: Camila Taborda. <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/la-trampa-energetica-de-los-combustibles-fosiles-articulo-872075>

---

alternativas productivas (bioeconomía, economía forestal, turismo sostenible y negocios verdes) en convivencia con un uso sostenible de la biodiversidad y de la riqueza natural, es decir, la biodiversidad como un activo estratégico de la Nación. Para ello, se promoverá la implementación de estrategias transectoriales, intervenciones integrales sobre las áreas ambientales estratégicas, la generación de incentivos y pagos por servicios ambientales para la conservación y el desarrollo de productos y servicios basados en el uso sostenible de la biodiversidad (PND, 2019). De esa forma, el gobierno busca mejorar la articulación de las diferentes entidades del Estado en sus diferentes niveles para atender las causas directas de las problemáticas señaladas.

Desde el punto de vista de los licenciamientos ambientales para el desarrollo e implementación de proyectos de exploración y explotación, el Plan no propone nada distinto a lo dejado por Uribe y Santos, profundizando aún más el enfoque flexible y permisivo al proponer “simplificar y agilizar los trámites ante la ANLA y MinAmbiente, especialmente aquellos necesarios para obtener los beneficios tributarios por inversiones ambientales” (PND, 2019: 442). Es decir, un “reencauche” de las licencias “express” que va en detrimento de los conceptos técnicos y conceptuales sobre algo tan importante como es la protección de las áreas naturales y sus respectivas poblaciones.

Por último, un tema de bajo perfil en el gobierno nacional es la gobernanza del sector: aún persisten los procesos de exclusión de la población en materia de participación ciudadana; el panorama es bastante preocupante, pues hoy en día el país no cuenta con una oferta adecuada de dispositivos institucionales de participación que permitan generar espacios de diálogo articulados entre los diferentes actores (público, privado y ciudadanía), salvo los ya tradicionales escenarios de audiencias públicas ambientales, la consulta previa y las consultas populares, siendo éstas últimas inhabilitadas para vetar proyectos, de acuerdo a la última decisión de la Corte Constitucional, lo que constituye un freno a la participación ciudadana.

Si bien con el más reciente fallo (SU-095 de 2018) la Corte estableció que las decisiones en materia de exploración y explotación de los recursos naturales no renovables deben hacerse coordinadamente entre las autoridades nacionales y las autoridades territoriales, lo visto en los dos mandatos presidenciales anteriores, así como en el actual gobierno, muestra que la batuta sigue en manos del gobierno central, con la preocupación de que aún no están definidos los mecanismos de participación ciudadana en los territorios ni sus alcances.

Pese a que, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, lo concerniente a la tramitación de conflictos socio-ambientales con las comunidades se reconoce, tras un año de gobierno la falta de claridad sobre cómo abordarlos es la constante, y es algo que podría detonar un incremento de la protesta social y la toma de vías de hecho por parte de las poblaciones, al ver que su voz no es tenida en cuenta, mientras los procesos de exploración y explotación de recursos naturales continuarían su camino; de allí la necesidad de contar lo más pronto posible con la Ley de Coordinación y Concurrencia entre la Nación y los municipios en materia de participación ciudadana, pues con esto se contaría con una hoja de ruta clara para la gestión del sector extractivo con gobernanza territorial<sup>8</sup>.

## **La experiencia de los defensores ambientales, una mirada desde el ARIARI – AMEM**

Realizar un balance del primer año de gobierno de Iván Duque en el campo de los recursos naturales requiere del acercamiento a los territorios y comunidades que se ven afectados por la política extractiva implementada hasta el momento, y la comprensión de los conflictos ambientales que aquejan al país como una cadena de afectaciones con orígenes cercanos y efectos hermanados que, como se hace evidente en la región del Ariari-AMEM, no pueden

---

<sup>8</sup> En la actualidad, el gobierno viene preparando el Proyecto de Ley Estatutaria “Por medio de la cual se definen mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia entre la nación y los municipios para la concertación de proyectos de exploración y explotación del subsuelo y de Recursos Naturales no Renovables”, ordenado por la Corte. Se espera que el documento incluya los procedimientos formales de participación ciudadana para la construcción y definición de acuerdos entre la Nación y los territorios, todo esto bajo el principio de concertación.

ser analizados o atendidos de manera aislada, pues en esta zona del país tanto la explotación de hidrocarburos como la minería, el uso y conservación del recurso hídrico, la agroindustria y la deforestación son hechos conexos que precisan con urgencia de la intervención estatal.

Según estadísticas oficiales del Ministerio de Minas y Energía, en el 2018 el Meta superó los 432.818 barriles promedio de petróleo al día, esto es el 49,1% de la producción colombiana. A ello se suma que en el mismo año generó cerca de dos billones de pesos en regalías por la exploración de hidrocarburos, lo que representa el 49,4% de los recursos captados en Colombia por este concepto. Reconociendo este potencial, el Gobierno Nacional ha planteado una serie de planes y programas para el departamento, con una inversión cercana a los COP\$28 billones para los próximos tres años y medio, de los cuales COP\$11 billones tienen como propósito intensificar la actividad extractiva, objetivo que no deja de ser cuestionable con el actual estado de la vía al Llano. Además, para el sector productivo apenas destina COP\$1,1 billones, desconociendo la riqueza hídrica, alimentaria y agropecuaria existente. La cuenca del Meta es vital para el desarrollo económico del país, teniendo en cuenta que en 2018 aportó cerca del 60% de los bienes alimenticios a la población de la región central, de acuerdo con las cifras del Ministerio de Agricultura. Por ello es considerada como una de las principales despensas de Colombia.

Una de las zonas priorizadas para el despliegue de la apuesta minero-energética de Duque es el ARIARI-AMEM. En esta región que comprende 18 municipios del departamento<sup>9</sup> se ubica El Área de Manejo Especial La Macarena -AMEM- reconocida como figura de ordenamiento de especial importancia ambiental, legalmente establecida por el Estado Colombiano mediante el Decreto Ley 1989 del 1 de septiembre de 1989 del Ministerio de Agricultura. Este territorio, ocupa el 3,4% del territorio colombiano, con una superficie total de 3.891.790 hectáreas. Su conformación administrativa se encuentra definida por tres Distritos de Manejo Integrado (DMI) e incluye la totalidad de los Parques Nacionales Naturales Sierra de la Macarena y Tinigua, así como, parte de los Parques Sumapaz y Cordillera de los Picachos<sup>10</sup>. Ello significa que, desde la perspectiva del ordenamiento ambiental, el 40% de su área es de conservación estricta, y en el 60% restante es posible definir procesos de planeación e inversión de bajo impacto.

### Ubicación y zonificación del AMEM



Fuente: Colectivo Ambiental William Barrios

9 La región Ariari-AMEM está conformada por los municipios de Granada, Puerto Lleras, Mesetas, La Uribe, La Macarena, Acacias, El Dorado, El Castillo, Fuente de Oro, Guamal, Cubarral, Puerto Rico, Mapiripán, San Martín, Lejanías, Vistahermosa, San Juan de Arama y Puerto Concordia.

10 Según la división administrativa del territorio, tiene cobertura sobre 16 municipios del departamento del Meta, en seis de manera parcial y en diez de ellos sobre el total de su superficie. Los municipios de La Macarena, La Uribe y Vista Hermosa concentran el 51,2% del área del AMEM, el porcentaje restante se encuentra distribuido en los otros quince municipios del Meta y Guaviare.





Fuente: Registro fotográfico Foro Nacional 2018.

La riqueza del AMEM se debe en buena parte a su exuberancia hídrica, cuya columna vertebral es el río Ariari. Este nace en el páramo de Sumapaz y se riega por toda la altillanura; es un patrimonio natural que debería estar protegido por todos los habitantes de la tierra. Si se afecta esa fuente de agua, el daño a la Orinoquia será irreparable, dado que este río, al igual que el Guayabero, depositan sus aguas en la cuenca del Guaviare. Sin embargo, la información de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) para el 2018 da cuenta 35 bloques disponibles para la actividad petrolera en manos de empresas como Hocol, Frontera Energy, Emerald Energy, Hupecol y Canacol, entre otras. De este total, 15 bloques están disponibles, es decir, han sido priorizados por la ANH para la entrega en contrato, pero que hasta el momento no tienen una propuesta establecida por parte de un operador privado o simplemente no fueron asignados. También están las áreas que han sido devueltas total o parcialmente, o las que tienen el potencial de dedicarse a evaluación técnica o a la exploración bajo la figura de yacimientos no convencionales.

#### Áreas disponibles para hidrocarburos en el Ariari-AMEM

| ÁREAS DISPONIBLES |                                   |            |   |
|-------------------|-----------------------------------|------------|---|
| CONTRATO N        | OPERADORA                         | ÁREA HA    | MUNICIPIOS                              |
| CPE 6             | Agencia Nacional De Hidrocarburos | 368.260,62 | Puerto Gaitán, San Martin, Mapiripán    |
| LLA 77            | Agencia Nacional De Hidrocarburos | 8.011,77   | Puerto Lleras                           |
| LLA 80            | Agencia Nacional De Hidrocarburos | 78.189,84  | Mesetas, Lejanías, El Castillo, Granada |
| LOS PICACHOS      | Agencia Nacional De Hidrocarburos | 11.210,70  | La Macarena                             |
| PUT 32            | Agencia Nacional De Hidrocarburos | 141.259,55 | La Macarena                             |
| COR 23            | Agencia Nacional De Hidrocarburos | 68.616,83  | Uribe                                   |
| PUT 29            | Agencia Nacional De Hidrocarburos | 171.673,26 | La Macarena, Mesetas                    |
| PUT 19            | Agencia Nacional De Hidrocarburos | 144.029,83 | La Macarena, Mesetas                    |
| AMA 5             | Agencia Nacional De Hidrocarburos | 64.531,69  | Puerto Rico, Puerto Concordia           |
| LLA 81            | Agencia Nacional De Hidrocarburos | 122.461,31 | Puerto Concordia                        |
| BICUDA            | Agencia Nacional De Hidrocarburos | 563.778,36 | La Macarena                             |
| DURILLO           | Agencia Nacional De Hidrocarburos | 4.272,31   | La Macarena                             |
| RIO ARIARI        | Agencia Nacional De Hidrocarburos | 83.927,74  | San Juan De Arama, Vistahermosa         |
| CAÑO SUR          | Agencia Nacional De Hidrocarburos | 41.161,87  |   |
| OMBU              | Agencia Nacional De Hidrocarburos | 7.041,98   | La Macarena, San Vicente Del Caguán.    |

Fuente. ANH a partir de información suministrada por la organización Vivos4life. 2017

---

En el caso de la minería, existen 231 titulaciones otorgadas en el departamento del Meta, incluyendo la región del Ariari-AMEM, de acuerdo con las cifras de la Agencia Nacional de Minería (ANM). En su mayoría, tienen que ver con explotaciones de materias de construcción que aportan impactos adicionales como la migración de las especies por las explosiones utilizadas en el proceso de explotación, los lixiviados de la actividad que llegan a los ríos y fuentes de agua, la deforestación de zonas cercanas a las cuencas hidrográficas, la emisión de material particulado y el debilitamiento de la malla vial con el transporte de los minerales, el rompimiento del ciclo biológico de los peces y el desplazamiento de la fauna por la sedimentación.

A lo anterior hay que sumar que El ARIARI-AMEM ha sido escenario del conflicto armado. Su riqueza en recursos naturales y su ubicación estratégica la han convertido en campo de disputa de diferentes actores; y hoy, a pesar de la firma e incipiente implementación de los acuerdos de paz, se observa con preocupación cómo en las antiguas zonas de guerra se han incrementado los impactos ocasionados por la imposición de servidumbres, otorgamiento inconsulto de licencias y las actividades mineras y de hidrocarburos en los ríos, las fuentes de agua y las zonas de protección estratégica por su valor ecológico y su biodiversidad.

Ante esta realidad, desde hace dos años, la Fundación Foro Nacional por Colombia – Capítulo Región Central, realiza un trabajo de fortalecimiento y acompañamiento a líderes y lideresas ambientales de esta región del departamento del Meta, con el fin de generar propuestas en torno a los conflictos socioambientales que aquejan al ARIARI-AMEM. Este proyecto combina acciones territoriales con actividades de investigación y divulgación, encaminadas a propiciar dinámicas de participación para la construcción de pactos de gobernanza en territorios caracterizados por la existencia de conflictos ambientales ligados a la presencia de proyectos de explotación de recursos naturales.

Como parte de este trabajo, se conformó el grupo de Defensores/as Ambientales por cerca de 30 representantes de la región, pertenecientes a distintas organizaciones sociales con un amplio recorrido por la defensa del agua, la vida y el territorio desde diferentes sectores y miradas, en los municipios de Acacias, Granada, Puerto Lleras, Mesetas, Guamal, San Martín, El Castillo, Lejanías, Vistahermosa, Cubarral y El Dorado, que busca con sus acciones promover y ubicar en la agenda pública la discusión sobre las amenazas que enfrenta la región conformada por el Área de Manejo Especial de la Macarena y el río Ariari (ARIARI -AMEM). Una región hídrica, de vocación campesina, agroalimentaria, de diversidad ecosistémica, ecoturística, étnica y cultural. Es desde sus preocupaciones luchas, experiencias, incertidumbres y apuestas que se presenta este balance del primer año de gestión del gobierno de Duque en materia extractiva, visibilizando su mirada desde lo local y el territorio.

### **Grupo de Defensores/as Ambientales ARIARI-AMEM**



---

Los resultados del trabajo realizado por el grupo de Defensores/as del Ariari-AMEM se sistematizaron en una agenda que recoge tres temas centrales para la discusión sobre la visión extractiva impuesta desde el gobierno nacional en esta región.

## **La amenaza extractiva en el ARIARI-AMEM**

Las comunidades del ARIARI-AMEM han visto cómo, desde el 2002, el cambio paulatino de la vocación agrícola tradicional hacia el sector minero energético ha estado acompañado de una creciente desigualdad social. Sobre el tema el PNUD (2010) señala que en esta zona persiste un patrón de concentración de la tierra y el acceso a recursos. Predomina el latifundio en detrimento del afianzamiento de la pequeña o mediana propiedad, lo que se demuestra en las cifras del Coeficiente de Gini reportadas por el DANE en 2018. Para el área de reserva es de 0,5 y la frontera circundante 0,8,<sup>11</sup> acercándose a la total desigualdad. Además, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI; 2014) se ubicó en 42% con una amplia brecha entre la zona urbana y rural. A nivel municipal sobresalen Puerto Lleras, Vistahermosa y La Uribe, con un índice por encima del 50%. Por su parte, el desempleo alcanza el 12%.

Adicionalmente, según estudios de la organización Vivos4life (2017), por lo menos cuatro bloques se encuentran en áreas de conservación del AMEM: i) el bloque Serranía está traslapado con el PNN Tinigua en una extensión mayor a 1.613 hectáreas, situación que fue advertida a la ANLA mediante oficio de Junio 25/2015 de la Dirección Territorial Orinoquia de PNN; ii) El Bloque LLA 36 (expediente LAV 0072-00-2015) cubre 0.36 hectáreas del PNN Sumapaz; aunque la ANLA dio por terminado el trámite administrativo de esta área mediante Auto de Diciembre 22 de 2015 por desistimiento del solicitante (empresa MONTECZ S.A), no es seguro que el proceso de licenciamiento pueda activarse en cualquier momento; iii) el Bloque COR 11 (expediente LAV 0058-13), que cuenta con Licencia Ambiental, también cubre terrenos del PNN Sumapaz; y iv) el proyecto de Perforación Exploratoria CHIPO (expediente LAM 5800), que pertenece al Bloque OMBU, se encuentra ubicado en el mismo sector del DMI Ariari-Guayabero.

El análisis realizado por Vivos4life se refiere a la construcción del Oleoducto al Pacífico (OAP); un megaproyecto que transportará diluyente desde Buenaventura hasta la cuenca sedimentaria Llanos para sacar petróleo pesado desde el Meta, Caquetá, Tolima, Huila y Valle del Cauca. 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 que pasará por el Parque Nacional Natural Picachos.

El temor de las comunidades es que se repita en el ARIARI-AMEM la situación que se vivió en Caño Cristales, un área frágil de conservación en la que se otorgó una licencia ambiental a la empresa Hupecol para el proyecto Serranía, que luego fue revocada por la presión de la ciudadanía. A esto se suma la preocupación con la posibilidad de que se implemente el *fracking* como técnica de potenciación de los bloques no convencionales y las excavaciones a cielo abierto, la explotación de arenas bituminosas en los territorios de San Juan de Arama y Vistahermosa. Para estas poblaciones no es un secreto las problemáticas que aquejan actualmente a sus vecinos de Acacías y Guamal a causa de la contaminación de los acuíferos, ríos, y nacimientos de agua, las consecuencias de la sísmica en vías y viviendas, así como la emisión de gases que contaminación sembrados y cultivos por la quema de residuos pesados en las estaciones.

---

<sup>11</sup> Este indicador mide la desigualdad y distribución del ingreso, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad y 1 con la perfecta desigualdad

---

## **Derrame de crudo en estación Chichimene, Acacias, abril 2019**



Fuente: Periódico del Meta

Fuente. Mesa Hídrica de Acacias. 2018

### **La desprotección de los defensores ambientales y el temor por el retorno del conflicto**

Además de los evidentes impactos ambientales, el impulso dado por políticas públicas a las actividades de economía extractiva y las prerrogativas sobre el subsuelo de la región han generado una serie de disputas por los recursos naturales del ARIARI – AMEM, acompañadas por dinámicas de despojo y abandono de predios rurales que han beneficiado a grandes empresas, terratenientes, inversionistas y sectores con gran poder económico y político.

La confluencia de zonas de economía extractiva, principalmente de hidrocarburos y minería, con zonas objeto de la política de restitución de tierras, presenta algunos riesgos para las comunidades campesinas y las familias que están solicitando la devolución de sus tierras despojadas; sin embargo, no tienen la posibilidad de disfrutar las tierras restituidas debido a que se han dado inicio actividades de exploración y explotación minera sobre esos territorios, así como fenómenos relacionados con el aumento en la conflictividad socio-ambiental y la degradación del medio ambiente, constituyendo entre otras cosas serias amenazas hacia las prácticas campesinas tradicionales y la soberanía alimentaria de la región.

Ante este panorama surge la pregunta sobre cómo se concedieron las licencias ambientales para la exploración y explotación de recursos en la región, teniendo en cuenta que la gran mayoría de las tierras fueron concedidas durante los años de guerra y en zonas de conflicto ocupadas por grupos armados hasta hace muy poco, lo cual hace evidente la imposibilidad de que se realizaran los estudios pertinentes para el otorgamiento de licencias. La legitimidad y la legalidad de estos procesos para los habitantes queda en entredicho y deja entrever las prioridades gubernamentales.

Por otro lado, a pesar de los avances conseguidos con la firma de los Acuerdos de Paz con la guerrilla en 2016 y el proceso de desmovilización de las autodefensas en 2010, las Garantías de No Repetición como responsabilidad

---

del Estado hacia la sociedad, con el propósito de que no se repitan la vulneración de los derechos de las víctimas, así como la superación de las causas estructurales de la violencia, no se han cumplido a cabalidad. Esta situación tiene como una de sus principales causas las trabas y el incumplimiento por parte del gobierno nacional en la implementación del Acuerdo. La vida de los ex integrantes de las Farc pelagra, varios de ellos han sido asesinados incluso en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR. La Fundación Paz y Reconciliación asegura que en el departamento se han fortalecido las disidencias de los frentes 3, 7, 25, 27 y 40 de las FARC y por ende aumentan los peligros para toda la población. (Valencia, 2017).

Adicionalmente, la estigmatización que viven los defensores y defensoras ambientales en el país se ha incrementado; desde la entrada en vigencia de gobierno Duque a la fecha han sido asesinados 229 líderes sociales. En el departamento del Meta han sido asesinados 13 líderes y lideresas sociales desde la implementación de los acuerdos y se cataloga como una región de alto riesgo para ellos(as). Según cifras ofrecidas por El Tiempo, la mayoría pertenecían a organizaciones nacionales campesinas, indígenas, comunidades afrodescendientes y otros movimientos. El 80% de los homicidios cometidos se explican por disputas sobre tierras y la protección de recursos naturales.

Y es que la lucha por proteger el medio ambiente y defender la tierra parece ser cada vez más letal. Según el más reciente informe de la ONG inglesa Global Witness, el año pasado fueron asesinadas 164 personas por su liderazgo ambiental en 22 países del mundo. De ellos, 24 eran colombianos. Según el informe, Colombia ha sido el segundo país con mayor cantidad de líderes ambientales asesinados durante los últimos tres años, reportando 37 homicidios en 2016 y 24 en 2017. El informe señala que durante los primeros 100 días de mandato de Iván Duque se registraron 120 asesinatos de líderes, siendo el Meta uno de los departamentos más afectados, con 11 víctimas.

El panorama es aún más preocupante teniendo en cuenta que el gobierno nacional ha sido indiferente y no ha priorizado la atención directa del problema; muestra de ello su negativa a firmar el Acuerdo de Escazú en Costa Rica en marzo de 2018, considerado el primer Acuerdo y Tratado ambiental de América Latina para garantizar la seguridad de los líderes ambientales de la región por parte de los gobiernos.

### **El desconocimiento de lo local y la imposición de políticas desde el centro**

Sobre los procesos de toma de decisiones que afectan el sector extractivo se han desatado una serie de disputas de poder entre gobierno nacional, los gobiernos locales y los actores sociales. Estas disputas son evidentes en la región ARIARI-AMEM, expresadas en el descontento de la población y las autoridades locales con el devenir de las decisiones tomadas sobre los recursos naturales del territorio. Se presenta una contradicción relacionada con el futuro de una economía desarrollista con una fuerte dependencia extractiva que genera uniones y alianzas entre las empresas del sector minero-energético y el poder central, contra la protección del medio ambiente, que demandan las administraciones locales y las organizaciones de la sociedad civil.

Frente a estos hechos, la Corte Constitucional sentó jurisprudencia y, pese a que en un primer momento exigió la garantía de los derechos a la autonomía territorial y a la participación ciudadana, reconociendo el pronunciamiento de las comunidades en contra de estos proyectos, en 2018 dio un viraje al emitir conceptos sobre la trascendencia de las consultas populares, afirmando que no pueden usarse para la prohibición de extracción de recursos del subsuelo.

Este panorama deja en evidencia la influencia de los cambios de gobierno en los mecanismos de participación y la afectación directa en la consulta popular y por ende en su capacidad de incidencia en la toma de decisiones. Por otra parte, es importante resaltar el alcance de la incidencia ciudadana frente a estos temas, que requieren necesariamente complementarse mediante acuerdos y políticas municipales que le den el sustento jurídico y



---

programático a una visión de desarrollo sostenible en el país. Sin embargo, la percepción generalizada es que el gobierno actual desconoce la descentralización territorial y administrativa por medio de decisiones impuestas en contravía de las particularidades municipales.

### **A manera de reflexión**

El desarrollo ha sido visto por los distintos gobiernos, incluyendo al de Iván Duque, como una forma de mantener el dominio y división social, a partir de criterios cortoplacistas impuestos por el crecimiento económico, material, institucional, legal y cultural como medida única de progreso. A ello se suma la ausencia de una mirada sobre la validación de nuevos procesos de producción, interacción, conocimiento, y relaciones entre conocimientos, a partir de las cotidianidades de los grupos sociales histórica y sistemáticamente oprimidos, lo que dificulta la construcción colectiva de respuestas contextualizadas y medidas a largo plazo para atender los problemas relacionados con los recursos naturales y el ambiente.

Ante la realidad planteada, la experiencia del Ariari–AMEM demuestra la potencialidad de apostarle a la diversidad social y a la inclusión de la multiplicidad de interacciones, relaciones y cosmovisiones de los sujetos con su entorno como aspecto central de una visión que acoge la protección de la naturaleza como un elemento transversal de desarrollo equitativo. Esta visión requiere además del reconocimiento del otro como semejante, de su legitimación como interlocutor válido y de la aceptación de la diferencia como un asunto que desmitifica la imposición de políticas universales de conocimiento, organización y gestión territorial.

Así, la incesante labor de quienes defienden el territorio del ARIARI–AMEM, es un compromiso que está acompañado por la generación de alternativas ambientales, económicas, productivas, sociales y de desarrollo para la región. Los 18 municipios que hacen parte del ARIARI–AMEM son un todo, una compleja articulación hídrica, ecológica, ambiental y cultural que representa y construye la identidad de sus pobladores. Dividir esta compleja armonía territorialmente y hacer una lectura fragmentada de la región es un atropello en contra de quienes habitan y conocen mejor que nadie las dinámicas, necesidades y potencialidades de la tierra Ariareense. Allí, como en cualquier lugar del territorio nacional, solo hace falta recorrer sus caminos y conocer de cerca sus contextos para entender cómo funciona y cómo se entretajan ecosistemas diversos unidos por una cultura y formas de organización propias. Cada municipio aporta de manera diferencial a la provisión económica, social, cultural, institucional, y de bienes y servicios para su sostenimiento.

Desde esa perspectiva regional, surgen una serie apuestas que se alejan de las habituales críticas de reclamo y se consolidan en alternativas para el desarrollo del territorio y el bienestar de sus habitantes. Estas propuestas buscan promover, incentivar y articular la generación de alternativas con la participación de todos los actores sociales, políticos y comunitarios del territorio.

Se trata de un trabajo enfocado en la construcción colectiva de un modelo de región, en el cual la defensa de los recursos naturales, el ecoturismo responsable, la sostenibilidad ambiental e hídrica, así como la promoción del sector agropecuario son elementos para el desarrollo colectivo, cooperativo y solidario en red que permite la generación de estrategias sociales y de servicios ambientales para la sostenibilidad y el apalancamiento de la economía de la región. Esto se presenta en clave de lograr soberanía alimentaria y consolidar a la región como una de las despensas del país con capacidad de proyección a nivel internacional, con lo cual se logrará el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones.

Si bien el gobierno dice estar en sintonía con la generación de alternativas productivas, lo visto durante el primer año de mandato deja ver más bien una fuerte apuesta por el impulsar al sector extractivo. Y es por esto que visiones colectivas como las presentadas anteriormente, constituyen una hoja de ruta que, a modo de propuesta,

---

podría significar la transformación de un escenario netamente rentista a uno de entendimiento y concertación entre las comunidades, los gobiernos locales y el gobierno nacional para la toma de decisiones que beneficien a otros tipos de economía, como puede ser la campesina.

Lo anterior es de vital importancia teniendo en cuenta que la problemática cobra vigencia en todo el territorio nacional, donde hoy en día se hace evidente la reproducción de un ciclo marcado por el apalancamiento extractivista, el desconocimiento de las comunidades y de la participación, la imposición de medidas desde el gobierno central y la invisibilidad de los conflictos socioambientales. El manejo productivo, responsable y sostenible de los recursos naturales no da tiempo de espera para improvisaciones o aprendizajes, pues los impactos ocasionados pueden ser definitivos o difíciles para mitigar en el tiempo, es decir, precisan de respuestas prontas por parte del gobierno y las autoridades competentes, quienes en últimas son los encargados de generar las condiciones para una mejor gestión ambiental con gobernanza y paz territorial.

## BIBLIOGRAFIA

- ANLA (2017). Reportaje área de manejo especial de La Macarena. Bogotá.
- ANLA (2017a). Sobre subzona hidrográfica del río Ariari. Bogotá.
- DNP (2019). Plan Nacional de Desarrollo. Pacto por Colombia, pacto por la Equidad. <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>.
- FIP (2013). Dinámicas del conflicto armado en Meta y su impacto humanitario. Bogotá.
- Ghul Nannetti, Ernesto y Leyva, Pablo (2015). La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible? Ed: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), Foro Nacional Ambiental e Instituto para el Desarrollo Sostenible Quinaxi: Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (19 de julio de 2019). ¿Cómo le fue a Santos en términos ambientales? En: *Semana Sostenible*. <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/balance-del-gobierno-santos-en-terminos-ambientales/41155>
- Gupta, A. (2015). "Fronteras Borrosas: El discurso de la corrupción, cultura política y estado imaginado". En: Antropología del Estado. México: Fondo de Cultura Económica. Colección Umbrales. pp. 17-70.
- Jerez & Sandoval-Medios y Responsabilidad Social (febrero de 2015). Documento de Política Pública N° 44. Veinte años de institucionalidad ambiental en Colombia, 1994-2014: del júbilo a la resignación. *Foro Nacional Ambiental –FNA-* <http://www.foronacionalambiental.org.co/publicaciones/detalle/documento-de-politica-publica-no-44-veinte-anos-de-institucionalidad-ambiental-en-colombia-1994-2014-del-jubilo-a-la-resignacion/>
- Nieto Borja, Veruska. (2017). Estado de bloques petroleros ubicados en área de influencia del AMEM. Vivos 4 life. Parques Nacionales Naturales (2010). Contexto del AMEM. Bogotá.
- Paz, Jose Antonio (6 de agosto de 2018). "Colombia: el balance ambiental de Juan Manuel Santos y los enormes retos que le quedan a Iván Duque". En: Mongabay <https://es.mongabay.com/2018/08/balance-ambiental-presidente-juan-manuel-santos-retos-ivan-duque-colombia/>
- PNUD. (2010). Meta: Análisis de la conflictividad. Bogotá.
- Ramírez, Ricardo (16 de agosto de 2015). "Colombia y la protección del medio ambiente". En: Iberoamérica Divulga. <https://www.oei.es/historico/divulgacioncientifica/?Colombia-y-la-proteccion-del-medio>
- Rodríguez, G. A. (2011). "Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia". Foro Nacional Ambiental. Bogotá.
- Trujillo, F; R. Antelo & Usma S. (editores) (2016). Biodiversidad de la cuenca baja y media del río Meta. Fundación Omacha, Fundación Palmarito, WWF. Bogotá.

---

Trujillo, F; R. Antelo & Usma S. (editores) (2016). Biodiversidad de la cuenca baja y media del río Meta. Fundación Omacha, Fundación Palmarito, WWF. Bogotá.

Valencia, L. (2017). Terminó la guerra, el postconflicto está en riesgo: a un año del acuerdo de paz. CLACSO. Buenos Aires.

## BIBLIOGRAFIA DE PRENSA

- El Espectador (29 de julio de 2019) *¿En qué va el “fracking” en el mundo?* Por: Héctor Herrera Santoyo. <https://www.elespectador.com/economia/en-que-va-el-fracking-en-el-mundo-articulo-873434>
- El Espectador (21 de julio de 2019) *La “trampa” energética de los combustibles fósiles*. Por: Camila Taborda. <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/la-trampa-energetica-de-los-combustibles-fosiles-articulo-872075>
- El Espectador (29 de julio de 2019). *Colombia el segundo país donde más asesina líderes ambientales*. <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/colombia-el-segundo-pais-donde-mas-asesinan-lideres-ambientales-articulo-873431>
- El Espectador (6 de agosto de 2019) *Las deudas del Gobierno con el Acuerdo de Paz para acabar con el asesinato de líderes sociales*. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/las-deudas-del-gobierno-con-el-acuerdo-de-paz-para-acabar-con-el-asesinato-de-lideres-sociales-articulo-874639>
- Semana Sostenible (14 de febrero de 2019) *Recomendaciones de la Comisión de Expertos sobre Fracking generan controversia*. <https://sostenibilidad.semana.com/actualidad/articulo/decision-de-la-comision-de-expertos-sobre-fracking-genera-polemica/42987>
- Semana Sostenible (12 de abril de 2018) *Por su impacto en el cambio climático expertos de la ONU piden reconsiderar el uso del fracking* <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/por-su-impacto-en-el-cambio-climatico-expertos-de-la-onu-piden-reconsiderar-el-uso-del-fracking/42278>
- Semana Sostenible (27 de agosto de 2018) *Fracking, el debate está más vivo que nunca* <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/multimedia/implementacion-el-fracking-en-colombia-divide-opiniones/41440>
- Semana Sostenible (4 de julio de 2019) *Fracking: la encrucijada del gobierno*. <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/fracking-la-encrucijada-del-gobierno/43391>
- Moreno, Julián G. (12 de mayo de 2019) *El componente ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022* En Razón Pública. <https://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/11968-el-componente-ambiental-del-plan-nacional-de-desarrollo-2018-2022.html>
- Valencia, C. (2017). El mundo sin el río Ariari. Bogotá: El Tiempo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/cristian-valencia/el-mund>

---

## ***Primer año del gobierno Duque: balance desde el Caribe***

JESSYKA MANOTAS MUÑOZ

Directora Ejecutiva De Foro Costa Atlántica

Docente de La Universidad del Norte

IVÁN VERBEL MONTES

Candidato a Doctor en Ciencias Sociales

Docente de La Universidad del Norte

---

**H**a transcurrido un año desde la posesión de Iván Duque Márquez como Presidente de la República y el balance no es claro, como tampoco las perspectivas a futuro. Se trata de un gobierno sumido en la polémica, con temas bandera desgastados y que ha estado rodeado de un ambiente de “improductividad”, tal como lo enunció *The Economist* en uno de sus más recientes artículos.

Aunque se ha generado una estigmatización alrededor de su juventud y su supuesta inexperiencia, lo cierto es que estas condiciones no son argumento de peso para justificar la cifra ascendente de impopularidad. Según la última encuesta de Invamer (julio de 2019), sólo el 37% de los colombianos tiene una imagen favorable del mandatario y esta insatisfacción está relacionada con problemáticas como el regular desempeño de la economía, el desempleo y la creciente violencia en el país.

La permanencia en los cargos de Ministros como Alberto Carrasquilla y Guillermo Botero, a pesar de sus salidas en falso y la gravedad de sus escándalos, deja entrever que el gobierno parece no escuchar razones, más allá de las disposiciones de algunas figuras de poder a la sombra del Presidente. Recordemos que Carrasquilla – Ministro de Hacienda- fue sometido a una moción de censura por el caso de los llamados “bonos agua” y su irregular enriquecimiento a costas de dineros públicos. Así mismo, el Ministro impulsó una discutida ley de financiamiento, de la que no se tienen resultados claros, mientras el desempleo y la informalidad siguen en aumento. La economía naranja y el emprendimiento como premisas del actual gobierno tampoco parecen responder a las dinámicas de un país tan complejo y sin condiciones estructurales propicias para su desarrollo.

Por otro lado, el resurgimiento de las ejecuciones extrajudiciales – o “falsos positivos”- como política en el interior de las fuerzas armadas también ha mantenido al Ministro de Defensa bajo los reflectores de los medios de comunicación y de la comunidad internacional, sobre todo de las organizaciones y Estados que vienen acompañando la implementación de los Acuerdos de Paz. La ineficacia del gobierno nacional para proteger la vida de los líderes sociales, defensores de derechos humanos y ex combatientes ante el embate de la violencia, ha generado rechazo entre la ciudadanía y diversos sectores, incluyendo la Iglesia Católica.

Todo esto ha llevado a que, durante este año de gobierno, se haya intensificado la movilización y la protesta social como vía para la exigibilidad de derechos y como reclamo ciudadano para la implementación y consolidación de la



Fuente: <https://flic.kr/p/ciGVWo>

paz territorial. Los estudiantes, los indígenas, las mujeres, los maestros y diversos sectores políticos y sociales, han inundado las calles de los centros urbanos y las vías de las zonas rurales, enfrentándose a la criminalización de la protesta y a la respuesta desproporcionada de las fuerzas armadas del Estado.

En términos generales, ha sido un año de contradicciones y mucha polarización, pero pocos resultados. Preocupante panorama en un país de regiones, donde la pobreza y la desigualdad social siguen siendo el común denominador. Así lo revelan los datos más recientes del DANE (2018), que indican que tres y medio millones de colombianos viven en pobreza monetaria extrema, es decir, con ingresos mensuales inferiores a 117 mil pesos; mientras que la pobreza multidimensional se aproxima al 20%.

Tres ciudades del Caribe están en el listado de las más pobres: Santa Marta, Riohacha y Valledupar. Ni hablar del Departamento de La Guajira, donde la pobreza multidimensional rebasa el promedio regional y continúa la grave crisis humanitaria del pueblo indígena Wayuu a causa de la desnutrición, el difícil acceso a fuentes de agua potable y la corrupción rampante.

En este documento, se presenta un balance de resultados del primer año de gobierno de Iván Duque, a partir de los siguientes temas críticos para la Región Caribe: el desarrollo socio-económico, la implementación de los Acuerdos de Paz y la descentralización. Tres elementos que tienen vasos comunicantes entre sí y que requieren ser articulados para garantizar un verdadero desarrollo integral, efectivo e incluyente para esta zona del país.

## **El Caribe y el poder**

De acuerdo con Adolfo Meisel Roca (2018), a lo largo de la historia las relaciones entre el Caribe y el resto del país ha sido de desencuentros y tensiones. La gran paradoja de esta región es que, a pesar de su capacidad para incidir en los resultados electorales y definir el rumbo político del país, ello no se ha traducido en un verdadero desarrollo. Según su planteamiento, esto se debe al centralismo, pero también a una crisis del liderazgo Caribe, que desde 1894 no coloca presidente oriundo de esta zona del país.

No obstante, la representación del Caribe en el Congreso de República ha venido aumentando durante los últimos años, al punto que las elecciones nacionales de 2018, dejaron como resultado 39 Senadores(as) costeños que





Fuente: <https://flic.kr/p/J5MtRo>

contaron con el aval de distintos partidos políticos, especialmente de los tradicionales: Partido Liberal, Partido Conservador, Partido de la U y Cambio Radical. De esta manera, la Costa Caribe es la zona del país con más representación en esta institución.

El caso más particular es el del Departamento del Atlántico, que tiene una sobrerrepresentación en el Congreso, con 13 Senadores –incluido uno de Centro Democrático- y sus respectivas siete curules en Cámara, cuatro de las cuales tienen el aval del Partido Cambio Radical y están relacionadas con el poder local que ejerce el clan familiar de los Char.

Sin embargo, durante este primer año de gobierno, la llamada “Bancada Caribe” no ha logrado consolidarse alrededor de algunos temas críticos de la región como la pobreza, el desempleo y la crisis de servicios públicos como la de Electricaribe. Es innegable que algunos dirigentes de la Costa tienen maquinarias electorales para llegar al Congreso y desde allí mantener sus estructuras políticas y sus esquemas de contratación. En contraste, son pocas las voces de los congresistas costeños que se levantan para abrir las discusiones que requiere la región y su gente.

Para las presidenciales de 2018, el Caribe no fue determinante para elegir mandatario, como sí ocurrió hace cuatro años, con la elección de Juan Manuel Santos. La polarización política, la aparente ausencia de incentivos económicos para las estructuras políticas tradicionales y la incidencia de una figura alternativa como Gustavo Petro, son las razones que explicarían la lucha voto a voto y los resultados parejos entre este último e Iván Duque en segunda vuelta: Mientras Duque obtuvo 1.728.351 de votos, Petro logró 1.718.946 sufragios, es decir, la diferencia sólo fue de poco más de nueve mil votos.

El gobierno Duque presentó su Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia* compuesto por pactos estructurales alrededor de tres temas bandera: legalidad, emprendimiento y equidad. Por otro lado, el Plan presenta los llamados pactos transversales que se refieren a temas sectoriales como la salud, educación, inclusión social, sostenibilidad, entre otros. Finalmente, el gobierno propone una serie de pactos regionales para responder a las necesidades específicas de los diversos territorios del país.

---

En lo que respecta a la Región Caribe, el PND contempla una inversión conjunta (incluyendo a San Andrés) de 185 billones de pesos durante los cuatro años. Las principales apuestas del Plan frente a la región son la interconexión a través de diversos medios de transporte, el acceso a los servicios públicos, el emprendimiento y la inclusión social. Sin embargo, otros temas clave del Caribe como la corrupción, la educación, la salud, la inseguridad y la violencia no fueron lo suficientemente abordados en el diagnóstico, ni en las metas.

Electo como Presidente, Duque nombró dentro de su gabinete ministerial a Alicia Arango, cartagenera y muy cercana al ex Presidente Uribe, en el Ministerio de Trabajo; a Karen Abudinen, barranquillera y relacionada con la Familia Char, como Alta Consejera para las Regiones; a Jonathan Malagón, oriundo de La Guajira, a quien encargó el Ministerio de Vivienda, y a Ángela María Orozco, barranquillera y a quien designó el Ministerio de Transporte. Adicionalmente, con la reciente renuncia de la Ministra de Justicia, se designó a la también barranquillera, Margarita Cabello, cercana a la familia del Senador Name.

El balance de la gestión de los altos funcionarios originarios del Caribe es variopinto y no muy claro. Se pueden mencionar algunos logros como el acuerdo alrededor del salario mínimo, la aprobación de la Ley de Regiones para la autonomía territorial y la continuidad de los proyectos de vivienda de interés social. Sin embargo, permanecen cuellos de botella alrededor de las obras inconclusas y enredadas en escándalos de corrupción, tales como la Ruta del Sol y la Vía de la Prosperidad, así como el estancamiento del proyecto de navegabilidad del Río Magdalena y la crisis del Puerto de Barranquilla.

Así mismo, continúa la grave crisis humanitaria en La Guajira, a pesar que se incluyó un apartado especial para este departamento en el PND, en el que se señala la necesidad de invertir en seguridad alimentaria, acceso a la educación, mejoramiento de vivienda rural y acceso a servicios públicos. Recientemente, fue suspendido el Gobernador encargado, debido a un contrato multimillonario que contó con el aval del Ministerio de Educación y encaminado a fortalecer el bilingüismo en el departamento. El contrato estaba destinado a ejecutarse en 38 municipios, cuando el departamento sólo tiene 15. Una de las críticas adicionales a este tipo de convenios, es que no responden a las necesidades más urgentes de La Guajira en términos de acceso y calidad de la educación, garantías para el PAE, así como de infraestructura escolar.

## **Un año duro para la economía**

A pesar de las apuestas de este gobierno en materia económica y de generación de empleo, el balance del primer año de gobierno de Iván Duque en la región Caribe no es el mejor. En consonancia con la tendencia nacional, en el Caribe colombiano la senda de reducción en la tasa de desempleo a un dígito se ha visto interrumpida, incluso desde antes de las elecciones presidenciales, salvo las excepciones de Barranquilla y Cartagena.

Tomando como referencia los trimestres móviles de medición correspondientes a la segunda vuelta presidencial y la posesión del actual Presidente, el desempleo en la mayoría de las ciudades capitales de la región ha aumentado. En concreto, en el área metropolitana de Barranquilla entre el trimestre agosto-octubre del 2018 y abril-junio de 2019, más de 17 mil personas perdieron su empleo. Este dato no es menos preocupante: en el mismo periodo la población en edad de trabajar aumentó en 14.500 personas, pero la población económicamente activa cayó en más de 27.400. Esto se traduce en que las tasas globales de participación en las ciudades muestran que se incrementó la inactividad, es decir, que existen más personas en edad de trabajar que se han retirado del mercado laboral. En cifras concretas, tomando como punto de partida el trimestre agosto-octubre del año anterior, la variación en lo que va del periodo presidencial en la población inactiva indica que, en Montería, por ejemplo, la población inactiva aumentó en un 8,4%, muy a pesar de la disminución evidenciada entre enero y junio de este año.

**Cuadro 1. Variación en la población inactiva en las capitales de la región Caribe.**

| Ciudad       | Ene-Mar a Abr-Jun 2019 | Ago-Oct 2018 a Abr-Jun 2019 |
|--------------|------------------------|-----------------------------|
| Barranquilla | -2.5%                  | -1.9%                       |
| Montería     | 3.1%                   | 8.4%                        |
| Cartagena    | -6.0%                  | 2.3%                        |
| Valledupar   | 3.2%                   | 2.5%                        |
| Riohacha     | -1.1%                  | 3.2%                        |
| Santa Marta  | 3.6%                   | 2.2%                        |
| Sincelejo    | -0.4%                  | 2.1%                        |

Fuente: Cálculos propios con base en DANE-GEIH.

**Cuadro 2. Variación absoluta en la población ocupada y desocupada en las capitales de la región Caribe (en miles de personas)**

| Ciudad       | Categoría   | Abril-Junio/18 a Abril-Junio/19 | Enero-Marzo a Abril-Junio/19 | Agosto-Octubre/18 a Abril-Junio/19 |
|--------------|-------------|---------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| Barranquilla | Ocupados    | -15.79                          | -23.60                       | -17.72                             |
|              | Desocupados | 1.41                            | 4.43                         | -9.72                              |
| Montería     | Ocupados    | -11.84                          | -1.82                        | -9.69                              |
|              | Desocupados | 6.08                            | -0.19                        | 4.51                               |
| Cartagena    | Ocupados    | 26.28                           | 21.05                        | 10.74                              |
|              | Desocupados | 1.55                            | 3.91                         | -10.71                             |
| Valledupar   | Ocupados    | 2.41                            | -1.31                        | -2.21                              |
|              | Desocupados | 3.70                            | -0.49                        | 4.83                               |
| Riohacha     | Ocupados    | 0.11                            | 4.91                         | 2.19                               |
|              | Desocupados | 1.46                            | -2.51                        | 0.07                               |
| Santa Marta  | Ocupados    | 0.75                            | -3.21                        | -3.75                              |
|              | Desocupados | 9.13                            | -0.18                        | 5.68                               |
| Sincelejo    | Ocupados    | -1.79                           | 0.65                         | -3.11                              |
|              | Desocupados | 4.39                            | 0.64                         | 4.32                               |

Fuente: Cálculos propios con base en DANE-GEIH.

La informalidad en el mercado laboral del Caribe se ha mantenido como un problema estructural; las actuales condiciones en las que la economía presenta síntomas de desaceleración y la demanda laboral se debilita pueden agravar aún más este fenómeno. De hecho, en las ciudades capitales del Caribe, por lo menos 5 de cada 10 trabajadores son informales (Riohacha, Santa Marta y Sincelejo lideran el listado en la región). En lo corrido de este año, la tasa de informalidad laboral se ha incrementado en Barranquilla, Cartagena, Montería y Valledupar, y, aunque haya caído en las demás ciudades, este guarismo sigue por encima del 60%.

Además del desempleo, el aumento de la inactividad y la informalidad, al igual que la tendencia nacional, se detuvo la caída en la pobreza y en algunos casos aumentó. Los datos de 2018 muestran que la pobreza monetaria

aumentó en Barranquilla, Riohacha, Santa Marta y Sincelejo; por su parte hay más pobres extremos en Montería y Riohacha respecto al 2017.

Al examinar la pobreza multidimensional, el panorama para la región Caribe no es el mejor: aun sin tener las cifras de 2017 (recordemos que están bajo corrección por asuntos de representatividad) el IPM aumentó, al pasar ahora al 33,5% de la población de la región, es decir, teniendo ahora 835 mil nuevos pobres multidimensionales, siendo la región con el mayor aumento. Al examinar por jefatura de hogar, el 35,5% de las mujeres del Caribe son pobres, frente a un 32,3% de hombres.

**Cuadro 3. Incidencias de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema.**

| Ciudad                 | 2017    |                 | 2018    |                 |
|------------------------|---------|-----------------|---------|-----------------|
|                        | Pobreza | Pobreza Extrema | Pobreza | Pobreza Extrema |
| <b>Barranquilla AM</b> | 20.0    | 2.4             | 21.1    | 2.2             |
| <b>Cartagena</b>       | 27.0    | 4.1             | 25.9    | 3.4             |
| <b>Montería</b>        | 27.7    | 3.6             | 27.5    | 3.9             |
| <b>Riohacha</b>        | 46.9    | 15.1            | 47.5    | 16.0            |
| <b>Santa Marta</b>     | 32.9    | 7.4             | 33.7    | 6.2             |
| <b>Sincelejo</b>       | 29.2    | 4.3             | 28.6    | 2.9             |
| <b>Valledupar</b>      | 33.4    | 7.5             | 34.4    | 7.1             |

Fuente: Elaboración propia con base en DANE-GEIH.

A este contexto regional, con sus respectivas problemáticas estructurales, se suma la difícil situación de los migrantes venezolanos que se han asentado mayormente en ciudades como Maicao, Riohacha, Santa Marta, Cartagena y Barranquilla. De acuerdo con cifras del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (RAMV, 2018) en la Región Caribe se reporta la presencia de 205.000 migrantes que representan el 46% del total del país. La mayoría de estas personas se encuentran en situación de desempleo o desempeñan labores informales.

El balance económico y social en el primer año de la presidencia de Iván Duque, por lo menos desde los ámbitos de empleo y pobreza no es muy bueno. Si bien como país nos enfrentamos a circunstancias macroeconómicas no muy favorables (el Banco de la República acaba de bajar su previsión de crecimiento), debido a la incertidumbre global, la débil demanda externa y un estancamiento en el consumo interno, lo que el mercado laboral nos muestra es el debilitamiento de su capacidad de generar empleo además de la alta informalidad persistente, siendo esta última una característica notoria del Caribe colombiano.

Los retos de este gobierno pasan entonces por la recuperación de la economía, más exactamente su capacidad para producir más y absorber mano de obra, no sin antes retomar un papel activo a través de la inversión y el gasto público. Sin embargo, no es a través de la reducción de impuestos corporativos como se logra una mayor inclusión de fuerza de trabajo; así lo ha demostrado la crisis del desempleo a pesar de la aprobación de la Ley de Financiamiento.

En materia de pobreza, el gobierno debe fortalecer la red de protección social entre los grupos más desfavorecidos. El hecho que sea la región Caribe la única en la que se haya manifestado una variación estadísticamente significativa en la pobreza multidimensional deja mucho que decir. La alta vulnerabilidad de la región se ha manifestado en las privaciones materiales que gran parte de sus habitantes han debido enfrentar. Esperamos que desde el próximo año los impactos en las inversiones programadas en el PND contribuyan considerablemente a la reducción de la pobreza y al cierre de las brechas respecto a otras regiones del país.

---

## La paz: tarea pendiente

Otro de los temas más espinosos para el actual gobierno es la implementación del *“Acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera”* firmado con la extinta guerrilla de las FARC, durante el mandato de Juan Manuel Santos.

La polarización nacional que causó el Acuerdo de Paz, tuvo como claros protagonistas a los líderes y miembros del partido Centro Democrático, incluyendo al entonces Senador, Iván Duque. Su abierta campaña por el “No” en el plebiscito, tuvo su extensión en la contienda presidencial, donde su discurso en contra del proceso de paz fue una de sus principales banderas.

Durante este primer año de gobierno, aunque se han venido ejecutando algunas acciones enmarcadas dentro de los acuerdos, lo que se ha evidenciado es un estancamiento del proceso, así como la imposición de obstáculos a reformas planteadas en los acuerdos, los ataques a la Jurisdicción Especial de Paz (JEP) y la pobre respuesta estatal ante el resurgimiento del paramilitarismo y la violencia contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y ex combatientes.

Es importante señalar que en el Caribe colombiano las votaciones en el plebiscito por la paz fueron mayoritariamente positivas. En departamentos como el Atlántico, el “Sí” obtuvo la mayor votación en todos los municipios y en otros como La Guajira, Bolívar y Córdoba fueron 2 o 3 los municipios donde ganó el “No”. En total, se registraron 1.152.530 respaldos al “Sí” y 785.532 al “No”.

En zonas de la región fuertemente golpeadas por el conflicto armado como los Montes de María, el Sur de Córdoba, la Serranía del Perijá y el occidente del Magdalena, la ciudadanía votó por el “Sí”, un hecho significativo, si se tiene en cuenta que justo en estos territorios es donde más se concentra la población víctima de hechos como masacres, desplazamiento, amenazas y reclutamiento forzado.

En ese sentido, las víctimas tenían muchas expectativas frente a la construcción de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como herramienta para la transformación integral y la construcción de paz territorial. 41 municipios ubicados en 4 subregiones del Caribe, fueron los priorizados para este ejercicio de planeación participativa. No obstante, en lo que va corrido entre 2018 y 2019, han sido mucho los obstáculos identificados en la Región para la formulación de estos planes.

En primera instancia y de acuerdo con el último informe del Instituto Kroc, en varias zonas del país, incluido el Caribe, se perciben “patrones recurrentes que han afectado la calidad de la participación, principalmente la prisa en completar las fases del proceso, un mapeo de actores incompleto que dejó a varias organizaciones sociales por fuera del proceso o sub-representadas y la falta de apropiación y transversalización de enfoques incluyentes y diferenciales en la práctica” (2019, p. 206)

La participación ciudadana en la formulación de los PDET y en general, en todos los procesos de planeación del territorio que estableció el Acuerdo de Paz, es un ejercicio que legitima los resultados finales y que empodera a la población local ante sus propias posibilidades y visiones del desarrollo. En el Caribe, así como en el resto del país, causaron traumatismo los cambios burocráticos post electorales en el seno de entidades como la Unidad de Víctimas y la Agencia Nacional de Tierras, y se generaron algunas desconfianzas entre los líderes sociales y la institucionalidad, lo que ralentizó los procesos que se venían desarrollando.

Si bien en el PND se hace referencia a la importancia de los PDET como instrumento para construir la paz, al tiempo que se impulsa el desarrollo socio-económico en los territorios, durante este gobierno habrán de incrementarse





Fuente: <https://flic.kr/p/LwyWtF>

los esfuerzos para completar esta tarea y hacerla sostenible en el tiempo. En zonas como la Serranía del Perijá, se observan avances en materia obras de infraestructura (PIC), como la construcción de vías terciarias; sin embargo, la ciudadanía espera avances en la inversión correspondiente a desarrollo agrario. En este escenario, también entran en juego las elecciones de octubre de 2019, pues la consolidación de este proceso depende de la gestión y el compromiso de las nuevas autoridades locales.

Otro de los factores que ha afectado el proceso de formulación de los PDET en el Caribe es la dinámica de violencia que se vive en varias zonas. De acuerdo con Trejos et al. (2019), la fuerte presencia de actores armados en el Caribe, las infracciones al DIH, las rentas ilegales del narcotráfico y la minería ilegal, así como las intimidaciones a los liderazgos sociales, constituyen riesgos para la puesta en marcha de estos planes de manera efectiva.

Uno de los ejemplos más graves de presencia de actores armados es la zona del Sur de Córdoba, en la que, durante los 100 primeros días de gobierno de Duque, se reportaron 11 líderes sociales asesinados. Igualmente, durante el último año se incrementó el desplazamiento forzado en esa subregión: Más de 700 familias se encuentran en situación de crisis humanitaria y a espera de garantías por parte del gobierno nacional para volver a sus territorios, donde se vive una guerra entre diversos grupos armados organizados alrededor del narcotráfico.

Del proceso de implementación en el Caribe se puede rescatar el avance que ha tenido el SIVJNR, desde los postulados del Punto 5 de los Acuerdos. Tanto la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), como la JEP y la Unidad de Búsqueda de Desaparecidos, han establecido sus oficinas y personal en esta región y ya se viene realizando encuentros y procesos de acompañamiento para la recopilación de información con sindicatos, organizaciones campesinas, movimientos estudiantiles, minorías étnicas, redes de mujeres, mesas de víctimas, organizaciones LGBTI, entre otros.

Sin embargo, el gobierno ya anunció un recorte presupuestal de estas entidades para el otro año, lo que dificulta aún más el trabajo que hoy se realiza a pocas manos. Afortunadamente la CEV y la JEP han logrado establecer articulación con los movimientos y organizaciones sociales, así como con algunas universidades públicas y privadas de la región, lo que ha posibilitado el fortalecimiento de su labor.



Fuente: <https://flic.kr/p/9G9ZAT>

En síntesis, mientras el gobierno de Iván Duque no ofrezca las condiciones mínimas de seguridad y acompañamiento institucional y técnico para los líderes sociales y comunitarios, así como para los reincorporados a la vida civil, el proceso de paz en el Caribe no podrá materializarse y reflejarse en el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables, especialmente minorías étnicas, mujeres y víctimas del conflicto armado.

### **Más autonomía regional**

La elección popular de Alcaldes y Gobernadores, fue clave para profundizar un debate que tiene lugar desde hace muchos años en el país: la descentralización como un proceso lleno de matices, que va mucho más allá de la autonomía administrativa y del otorgamiento a los ciudadanos del derecho de elegir el futuro de sus territorios.

Desde diversos sectores se exige una descentralización que estimule una participación ciudadana amplia para poder hablar de calidad de la democracia, que propenda por el desarrollo local, que se convierta en una herramienta que legitime el Estado Social de Derecho y soporte el mantenimiento de la paz en el país.

Uno de los hitos más representativos en materia de descentralización fue el llamado Voto Caribe (2010), una consulta pedagógica que contó con la aprobación del Consejo Nacional Electoral y que se constituyó como “el acontecimiento de expresión pacífica de voluntad ciudadana más importante en la política nacional en más de un siglo de lucha por la autonomía y el desarrollo regional. Fueron 2.5 millones de votos depositados y, por lo tanto, existe un mandato categórico en favor de la conformación de las regiones autónomas en Colombia, empezando por la Región Caribe”, en palabras del Gobernador del Atlántico, Eduardo Verano de la Rosa (2012).

No obstante, en el año posterior al Voto Caribe se aprobó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT (1454/2011), que finalmente reglamentó los artículos 306 y 307 de la Constitución, pero que no fue bien recibida por algunos críticos debido a que no desarrolló los temas fundamentales que ordena la Carta Política como la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, la regulación de regiones y provincias como entidades territoriales y algunos cambios introducidos al Sistema General de Regalías.

Finalmente, durante este primer año de gobierno de Iván Duque, se aprobó la Ley Orgánica de Regiones por medio de la cual “se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la RAP y se establecen las condiciones

---

para su conversión en RET”. El siguiente paso, de acuerdo con el PND, es el establecimiento de una “Misión de Descentralización” para promover el desarrollo en las regiones y las asociaciones entre departamentos y municipios para la formulación y ejecución de proyectos.

Más que una apuesta del gobierno nacional, la Ley de Regiones es una iniciativa que llevaba muchos años consolidándose y que halló cabida en un grupo de gobernadores de la región que se propusieron una estrategia para impulsarla.

Son muchos retos los que tiene que enfrentar el gobierno de Duque y los gobiernos departamentales de la región para poner en marcha un proceso efectivo de descentralización. Una de las primeras apuestas debe ser la defensa y el blindaje político a esta iniciativa, impidiendo que las grandes Casas Políticas de la Costa Caribe transformen la RAP en un bastión de la corrupción a través de nombramientos burocráticos, sin capacidades técnicas, y de su incidencia en la designación de proyectos y contratos.

Así mismo, la RAP Caribe debe ser considerada como un escenario válido para el abordaje regional del post acuerdo y la paz territorial. 41 municipios del Caribe han sido priorizados para la implementación de los PDET; mientras que las zonas urbanas de la Región también sufren una crisis de seguridad y convivencia ciudadana, así como una crisis humanitaria debido a la recepción de población víctima y en condición de desplazamiento.

De acuerdo con Moreno (2014), “El postconflicto requiere un nivel (territorial) intermedio muy activo y con unas claras funciones para alcanzar con éxito las acciones requeridas para consolidar el proceso” (pág. 20) En ese sentido, La RAP podría ser un espacio de generación de iniciativas y proyectos para atender los centros urbanos en el post conflicto, especialmente en lugares como el área metropolitana de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.

La RAP Caribe también debe ser una ventana de oportunidad para ampliar los escenarios de discusión regional sobre los temas difíciles que durante este primer año de gobierno no han alcanzado soluciones efectivas. Uno de ellos es la grave crisis de la empresa Electricaribe, que, además de ofrecer un mal servicio a sus usuarios, presenta las tarifas más altas del país. Un primer plan de choque del gobierno fue la intervención de la Superintendencia de Servicios a esta empresa, pero urgen medidas más eficaces y concretas para esta problemática.

## BIBLIOGRAFIA

- DANE (2019). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/178-english/sociales/cultura/2921-gran-encuesta-integrada-de-hogares>
- \_\_\_\_\_. (2019). *Pobreza Multidimensional en Colombia 2018*. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_multidimensional\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_multidimensional_18.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2019). *Pobreza Monetaria en Colombia 2018*. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_monetaria\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2019). *Pobreza Multidimensional Región Caribe 2018*. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/Region\\_bt\\_pobreza\\_multidimensional\\_18\\_caribe.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/Region_bt_pobreza_multidimensional_18_caribe.pdf)
- DNP (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022 Pacto por Colombia*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>
- Jáuregui, D. (2018) “Cuarentón, abogado y costeño es el perfil del Senador para 2018”. En: *Asuntos Legales*. Marzo 13. Recuperado de: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/cuarenton-abogado-y-costeno-es-el-perfil-del-senador-para-en-2018-2609797>
- Maldonado, A. (2011) “La ley de ordenamiento territorial es una farsa”. En: *Razón Pública*. Junio 6. Recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2099-maldonado.html>

- 
- Medina, C. (2019) "Según el Dane, pobreza multidimensional aumentó en Colombia durante el 2018". En: La W Radio. Junio 12. Recuperado de: <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/segun-el-dane-pobreza-multidimensional-aumento-en-colombia-durante-el-2018/20190712/nota/3926582.aspx>
- Meisel, A. (2018). "El liderazgo y el futuro del Caribe colombiano". En: *Colección Roble Amarillo*. Universidad del Norte. Recuperado de: <http://manglar.uninorte.edu.co/bitstream/handle/10584/8056/9789587419986%20eLiderazgo%20y%20futuro.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Moreno, Carlos. (2014). "El nivel intermedio para el postconflicto". En: Barberena, V. (Ed.) *Descentralización en clave de paz*. Bogotá. Fundación Konrad Adenauer Stiftung y RINDE. Pág. 13-25 Recuperado de: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_37696-1522-4-30.pdf?140509203203](http://www.kas.de/wf/doc/kas_37696-1522-4-30.pdf?140509203203)
- Pérez, J. (2019) "El Caribe naranja de Iván Duque". En: La Silla Caribe. Enero 14. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/silla-caribe/el-caribe-naranja-de-ivan-duque-69528>
- Pérez, M. (2018) "¿Cuántos son y dónde están los venezolanos en la Costa?" En: Diario El Heraldo. 24 de junio. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/region-caribe/cuantos-son-y-donde-estan-los-venezolanos-en-la-costa-510690>
- Radio Nacional de Colombia (2019). Más de 3 millones de colombianos están en pobreza monetaria extrema: Dane. 3 de mayo. Recuperado de: <https://www.radionacional.co/actualidad/dane-pobreza-extrema-colombia-2019>
- Revista Semana (2019). Un año de gobierno: sigue el pesimismo y baja la imagen presidencial. Agosto 2. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/encuesta-invamer-duque-baja-en-aprobacion/626214>
- Sarmiento, J. et al. (2016). "El voto Caribe en el plebiscito". En: *Caribe Visible*. Boletín. No 18. Universidad del Norte. Recuperado de: <https://www.uninorte.edu.co/documents/1521176/0/2016+-+Sobre+votaci%C3%B3n+en+el++Plebiscito+en+el+Caribe/301625e5-eb14-4b5a-88df-6fe14f131739?version=1.3>
- Trejos, L. et al (2019). "El Caribe colombiano: entre la construcción de paz y la persistencia del conflicto". En: *Revista Jurídicas CUC*. Vol. 15, No 1. Pp. 9-46. Universidad de la Costa. Recuperado de: <file:///C:/Users/user/Downloads/2299-Texto%20del%20art%C3%ADculo-11040-2-10-20190617.pdf>
- Verano, E. (2012) "Voto Caribe, la vía a regiones autónomas". En: Diario El Heraldo. Marzo 13. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/local/voto-caribe-la-via-a-regiones-autonomas-60269>

---

# ***Buenaventura, ciudad-puerto: entre la exclusión social y la inclusión económica***

ESNEIDER ROJAS ULTENGO

JUAN DAVID ROJAS HURTADO

Foro Capítulo Suroccidente

---

## **El plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, retos y conflictividades sociales en el distrito de Buenaventura**

El distrito de Buenaventura ha estado signado por una dualidad histórica entre la exclusión social y la inclusión económica. De ahí, la pertinencia de analizar la realidad de este territorio a la luz de las siguientes preguntas: ¿El Plan Nacional de Desarrollo, Pacto por Colombia, ¿pacto por la equidad 2018 -2022” define estrategias específicas para atender las problemáticas económicas y sociales de las comunidades rurales y urbanas del distrito? ¿La conflictividad social y territorial del distrito es producto de la exclusión social que ha vivido la ciudad-puerto históricamente? Preguntas que intentaremos responder de la siguiente manera: en el primer apartado se presenta el contexto social y territorial del distrito de Buenaventura, para luego ponderar el alcance de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 respecto al distrito y, de esta manera, determinar si las iniciativas planteadas en él responden con contundencia a las problemáticas sociales que enfrenta la población en este territorio. En ese sentido, el artículo inicialmente retoma algunos indicadores que permiten poner en contexto la situación actual de la ciudad-puerto; en segundo lugar, serán comentadas las estrategias del gobierno para el desarrollo del municipio; por último, en la tercera parte serán comentados, a modo de conclusión, los retos que tendrá este Plan y la gestión pública frente a la exclusión social de las comunidades de Buenaventura.

Así mismo, el artículo se refiere a las conflictividades sociales y territoriales en relación con la inclusión económica y la exclusión social que históricamente han vivido los pobladores del distrito, haciendo mención a los diferentes planes de desarrollo regional y nacional diseñados para el Pacífico, señalando cómo estos han excluido a la población, generando insatisfacción de las necesidades básicas de las comunidades y las determinantes de calidad de vida y generación de ingreso, lo que ha fortalecido la ilegalidad y criminalidad en la ciudad.

Entendemos por inclusión económica todas aquellas estrategias orientadas a fortalecer la infraestructura física y logística para dinamizar y operar este sector con el objeto de responder a la competitividad económica impulsada por los gobiernos nacionales. Buenaventura es el principal puerto marítimo de Colombia, por el que circula un alto porcentaje de la actividad de exportadora e importando del país. Sin embargo, la gran paradoja es la corresponsabilidad con las comunidades que lo habitan, las cuales históricamente se han sentido excluidas. Más allá de la inversión social, hay un reclamo de las comunidades por la gobernabilidad sobre el puerto, relacionada con el hecho de que la riqueza que genera no se ha visto traducida en inversión para el mismo. En síntesis, la población bonaverense ha sido excluida de la concepción de desarrollo económico y social.

### **Contexto social y territorial del distrito de Buenaventura**

El Distrito de Buenaventura es una zona estratégica en términos ambientales, económicos, de diversidad étnica y cultural. A nivel económico, es el puerto internacional más importante para el país, por la entrada y salida de mercancías hacia el Asia Pacífico y la zona Pacífico de Latinoamérica. En 2018, el puerto movilizó el 71% de la carga





operada en esta zona del país, y en 2017 movilizó 22 millones de toneladas de carga de comercio exterior (elpais.com, 29 enero 2018).

En cuanto al ordenamiento territorial, el distrito alberga dos Parques Nacionales Naturales: Urabamba y Los Farallones, treinta y un consejos de comunidades negras con titulación colectiva y nueve resguardos indígenas de los pueblos Waunan, Embera, Eperara Siapiadara, Nasa, y Embera Chamí, siendo un territorio altamente biodiverso y con abundantes ríos que desembocan en el océano Pacífico.

A nivel poblacional, el municipio cuenta con 432. 501 habitantes (48.6% hombres y 51.4% mujeres). 271.060 habitantes se adscriben como población mulata afrocolombiana y 2.645 se identifican como población indígena (DANE, 2019).

### **Buenaventura en el Plan de Desarrollo 2018-2022: cifras, iniciativas y retos**

Buenaventura es y ha sido históricamente un municipio frustrado por la insatisfacción de categorías socioeconómicas determinantes para el goce y disfrute de la vida de sus habitantes. Irónicamente, siendo la ciudad-puerto con mayor participación en el recaudo aduanero del país, con un 27%, incluso por encima de Bogotá y Cartagena, que ostentan un 25% y 21% respectivamente (Semana, 2017), la administración pública en sus diferentes niveles (nacional, regional y local) no ha logrado atender las problemáticas estructurales en salud, educación, saneamiento básico, empleo, pobreza y seguridad. Tanto así que, en el año 2017, la ciudadanía bonaverense se tomó las calles durante una prolongada movilización colectiva y un paro cívico, en demanda de mayor inversión por parte del Gobierno Central en esas áreas.

La tabla 1 expone algunos indicadores que dan cuenta de la situación socialmente problemática en Buenaventura, y que exigen una acción eficaz de los diferentes niveles de gobierno en la coordinación de planes de intervención, con el fin de traducir los recursos que entran por el puerto en inversión para el desarrollo de la ciudad y las comunidades. En primer lugar, se observa que la cobertura en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) está un 21,5% por debajo del promedio departamental, y un 26,5 % más bajo que el registro nacional. Por su parte, la cobertura escolar es menor a la media departamental y nacional en un 9,7% y 14,4%, respectivamente.

Igualmente, la cobertura de acueducto es baja en comparación con el departamento (en 17,9%) y la nación (en 7,3%). El desempleo está ubicado siete puntos porcentuales por encima del presentado en el Valle, y ocho puntos por encima de la tasa nacional. Dicha cifra puede explicar el desbordado nivel de pobreza multidimensional que abrumba a Buenaventura, el cual es casi el doble del reflejado en el plano departamental y 17,5% mayor a la cifra nacional.

**Tabla 1. Indicadores de Desarrollo Socioeconómico – Buenaventura**

| Indicador                                       | Buenaventura | Valle del Cauca | Colombia |
|---|--------------|-----------------|----------|
| Salud - Cobertura SGSSS                         | 68,6%        | 90,1%           | 95,1%    |
| Educación-Cobertura escolar                     | 70,5%        | 80,2%           | 84,9%    |
| Saneamiento básico - Cobertura acueducto.       | 76,1%        | 94,0%           | 83,4%    |
| Desempleo                                       | 18,4%        | 11,3%           | 10,4%    |
| Pobreza multidimensional                        | 66,5%        | 38,7%           | 49%      |
| Seguridad – No. Homicidios x 100.000 Habitantes | 17,1%        | 50,7%           | 24,8%    |

Fuente: Elaboración propia con base en información recuperada del DANE (años 2005, 2017 y 2018); DNP (2019); Min-Educación (2017), y Min-Salud (2019).

En otras palabras, la situación socioeconómica de Buenaventura es agobiante si se realiza una lectura en perspectiva de derechos humanos sobre algunos de estos indicadores. En materia de salud, la situación es crítica ya que la cobertura existente no necesariamente se traduce en acceso a la salud por parte de la población. Según datos del Min-Salud (2019), a junio del presente año, el número de la Población Pobre No Atendida (PPNA) fue de 8.718 personas, casi la tercera parte del número total registrado en el Valle del Cauca, que fue de 26.938 personas. En esencia, no hay un goce efectivo del derecho a la salud por parte de un gran número de personas, debido probablemente a la falta de un Hospital general que tenga la capacidad de subsanar el déficit en la atención, pues el municipio no cuenta siquiera con un hospital de segundo nivel, por lo cual la población recurre a centros privados de atención médica o debe desplazarse a Cali, lo cual agrava la situación de aquellas personas que padecen patologías complejas (Semana, 2017).

En cuanto al saneamiento básico, la angustia de la población no solo se refiere a que la cobertura de acueducto tiene un déficit de 23,9% en la zona urbana, sino también a la continuidad en la prestación del servicio del agua, pues desde hace varias décadas la comunidad tiene acceso a éste servicio en promedio nueve horas cada dos días. Todo esto a pesar de la riqueza hídrica de Buenaventura y de las inocuas promesas de inversión gubernamental. El Estado no ha sido capaz de garantizar el acceso de la gente a derechos colectivos sustanciales para el desarrollo de la vida humana.

El desempleo en el municipio registra una cifra muy crítica, si se tiene en cuenta que la dinámica económica comercial en el puerto es alta. El empleo -una de las variables más determinantes del índice de calidad de vida- es bajo para este contexto sociodemográfico, ya que el nivel de desocupación casi duplica la cifra nacional. Según Jesús Hernando Rodríguez, personero municipal (Semana, 2017), a los pobladores no les dan la oportunidad de acceder a puestos de trabajo calificado; únicamente han tenido acceso a roles de base como cargadores”. Cabe decir que este indicador ha tenido una influencia directa en el alto índice de pobreza multidimensional de Buenaventura: aproximadamente el 66,5% de la población se encuentra en condiciones de pobreza, es decir, con privaciones y/o limitaciones en el acceso en materia de educación, generación de ingresos, transporte, vivienda, salud, recreación, etc.

---

Los altos índices de desempleo y pobreza que corroen a Buenaventura explican la situación en materia de seguridad, la cual ha sido muy problemática en la medida en que, siendo ésta una zona geográfica estratégica, es vital para el desarrollo comercial del narcotráfico y epicentro de otras actividades económicas ilegales como la minería, lo cual afirma la presencia de grupos armados que, en la disputa por el control del territorio y el usufructo de estas economías subterráneas, acentúan la violencia urbana y rural reflejada en el aumento de homicidios, extorsiones, secuestros, desplazamientos y delincuencia común.

Ante esta dimensión de la situación socioeconómica del municipio, es importante examinar si las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, analizadas prospectivamente, van a resolver el rezago en el que se encuentra la ciudad. El Gobierno Nacional ha formulado para Buenaventura una serie de proyectos con alcance regional que se encuentran en estructuración y que se pueden clasificar en dos categorías: a) aquellos con enfoque social orientados a solucionar las problemáticas estructurales que padecen la población, y b) aquellos dirigidos a robustecer la infraestructura física y logística para el comercio y la competitividad económica nacional, la cual tradicionalmente ha tenido prioridad de ejecución en los gobiernos anteriores. La tabla 2 detalla los proyectos que el Gobierno, en cabeza del DNP, tiene como reto para el próximo cuatrienio en el caso Buenaventura.

La tabla permite observar que el Plan de Desarrollo efectivamente plantea algunos proyectos con enfoque social, que en teoría apuntan a subsanar problemas estructurales; sin embargo, se advierte que los proyectos de inversión orientados a suplir parcialmente las demandas de los bonaverenses no son tan específicos como los proyectos de inversión orientados al desarrollo comercial y competitividad económica nacional. En ese sentido, surge la pregunta: ¿cuál será la categoría que va a priorizar el Gobierno? Se puede interpretar que optará por una inclusión económica debido a que hace mayor hincapié en las iniciativas que fortalecen la infraestructura de comercio nacional, enfatiza en la construcción e intervención de vías de acceso y conexión entre la ciudad-puerto y el resto del país, así como en la planeación del corredor férreo del Pacífico; el dragado y la profundización del canal de acceso al puerto, y la modernización del puente aéreo distrital. Todas estas iniciativas dirigidas a aumentar la competitividad del país respecto al flujo comercial.

En otras palabras, en el Plan Nacional de Desarrollo se percibe a Buenaventura de una manera instrumental, es decir, como el espacio por donde sale y entra la mayor parte de la riqueza nacional, sin dar cuenta de cómo el esfuerzo económico se verá traducido en una efectiva inversión social para la población.

Aun cuando existe un Fondo Autónomo para el Desarrollo de Buenaventura - Fon-Buenaventura (Ley 1872/2017) que aseguraría preliminarmente recursos para la ejecución de inversiones prioritarias, pactadas entre el Gobierno anterior y las comunidades locales, no está claro si existirá la debida articulación entre los diferentes niveles de gobierno para lograr resolver los problemas estructurales en salud, servicios públicos, empleo pobreza y seguridad. Más aun, surgen otros interrogantes respecto a si todos los proyectos de intervención socioeconómica tendrán nuevos recursos en el presupuesto destinado para el Valle del Cauca, al cual le fueron asignados 51,8 billones de pesos (Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022: 20). O si simplemente contará con los recursos que ya están contemplados en el presupuesto del Fondo para Buenaventura.

En definitiva, el Plan de Desarrollo actual deberá sortear algunos retos en la búsqueda de resolver en Buenaventura el atraso socioeconómico y la falta de gestión estatal. En primer lugar, deberá resolver la disyuntiva entre en la planificación del desarrollo territorial que regularmente prioriza la inclusión económica dejando de lado la responsabilidad social estatal. Una respuesta eficaz del Gobierno Nacional respecto la solución de los problemas sociales deberá tener en cuenta la eliminación de la prevalencia del interés económico sobre el interés social. El crecimiento económico es pertinente para la generación de oportunidades y provisión de recursos que garanticen un determinado conjunto de bienes y servicios, siempre y cuando las instituciones logren traducirlo en bienestar social (Galvis, Moyano & Alba; 2016, p. 12).

**Tabla 2. Iniciativas indicativas de inversión del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 – Valle del Cauca**

| a). Iniciativas de inversión con enfoque social  | b). Iniciativas de inversión con enfoque económico  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Todos Somos Pacífico / Hacienda</li> <li>• Iniciativas prioritarias acuerdo cívico de Buenaventura / Interior</li> <li>• Fase I Plan Maestro de Alcantarillado de Buenaventura / Vivienda, Ciudad y Territorio</li> <li>• Promover la implementación de plataforma logística-centro de acopio del distrito de Buenaventura / Agricultura y desarrollo rural</li> <li>• Construcción de un hospital de tercer nivel de complejidad en Buenaventura / Salud</li> <li>• Diseñar y construir el terminal intermodal de pasajeros y cabotaje de Buenaventura / Transporte</li> <li>• Implementar el transporte intermodal en el litoral Pacífico / Transporte</li> <li>• Aprovechamiento de servicios públicos, alcantarillado, acueducto y saneamiento básico</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernización del Aeropuerto Gerardo Tovar López de Buenaventura vía APP / Transporte</li> <li>• Doble calzada Buga-Buenaventura / Transporte</li> <li>• Construcción vía Mulaló-Loboguerrero / Transporte</li> <li>• Intervención vía Buenaventura-Loboguerrero / Transporte</li> <li>• Corredor férreo del Pacífico</li> <li>• Dragado de profundización del canal de acceso al puerto de Buenaventura / Transporte</li> <li>• Nuevo trazado para el Ferrocarril del Pacífico / Transporte</li> <li>• Rehabilitar la vía Simón Bolívar/Buenaventura en el departamento</li> <li>• Planta de regasificación del Pacífico /Minas y energía</li> <li>• Gasoducto de Buenaventura / Minas y energía</li> </ul> |

Fuente: DNP (2019). Anexo B. Iniciativas indicativas de inversión del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

No es posible que un territorio que genera riqueza esté empobrecido y con todas las problemáticas sociales estructurales que llevan décadas acentuándose. Para ello se requiere una adecuada articulación e integración entre los diferentes niveles de gobierno con la finalidad de que los recursos provenientes del desarrollo económico se orienten y ejecuten en planes de desarrollo de manera tal que se reduzcan la tasa de pobreza y desigualdad social que aquejan a estas comunidades. De esa manera será posible evitar las conflictividades sociales propias de la marginación a la que ha estado sometido este territorio.

### **Conflictividades sociales y territoriales en el distrito**

Aprile –Gniset (1987) y Almario (2007) plantean que en el Pacífico ha prevalecido una lógica de exclusión, por parte de los centros políticos y económicos del país, de los ordenamientos socioculturales de los pobladores afrodescendientes e indígenas, mientras que los potenciales de su territorio en recursos mineros, madereros y pesqueros, y su conexión marítima han sido fuertemente incluidos (CNMH, 2015).

Los autores plantean que para entender los conflictos en Buenaventura hay que partir de la dualidad social y económica (tipo empresarial) que prevalece en las zonas rurales y urbanas del municipio; por un lado, una población, principalmente étnica, excluida, sin acceso a bienes públicos y con una pobreza multidimensional

---

que duplica los indicadores del departamento; por otro, una economía próspera concentrada en grandes grupos empresariales, ligada a la actividad portuaria (terminal de contenedores y operación portuaria logística y agencias de aduanas).

En este orden de ideas, entender las causas estructurales del conflicto y la exclusión social en el Pacífico colombiano pasa por identificar los procesos de planificación e intervención del Estado en la región. El Plan de Desarrollo Integral para la Costa Pacífica (PLAIDECOP), el Plan Pacífico, el Plan Todos Somos PAZcífico, entre otros, priorizan el desarrollo de infraestructura, principalmente para el comercio. Son varios megaproyectos público–privados proyectados en Buenaventura, entre los que se encuentran el terminal de contenedores, la vía alterna de Buenaventura, el malecón de bahía de La Cruz, la ciudadela San Antonio, que generan una nueva configuración territorial coherente con el desarrollo económico corporativista y en exclusión de la población urbana y rural del principal municipio del Pacífico sur.

La planificación e intervención del Estado en los distintos niveles y la incapacidad institucional de lograr traducir en bienestar social el desarrollo económico del puerto y otros megaproyectos están acentuando una situación de discriminación, desigualdad y de exclusión que abonan el terreno para el desarrollo de dinámicas relacionadas con economías ilegales, generando las bases para la reproducción y escalamiento de circuitos económicos articulados a la economía criminal (Ibid, p.55).

No es la única situación determinante en las problemáticas de Buenaventura, pero si es la más importante a la hora de analizar los planes de desarrollo de la región y del país. Al detallar las problemáticas socio-territoriales se encuentran recurrentemente el narcotráfico, la minería ilegal, los cultivos de uso ilícito y la presencia de grupos armados ilegales que disputan el territorio, fenómenos que vienen de décadas anteriores y son de difícil contención, consecuencia de la posición geográfica de la ciudad, la cual sirve de conectividad del Pacífico centro y sur.

En un estudio realizado por el Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana, de Cali, se plantea que hay que analizar las economías ilegales desde dos aspectos: “a) las ejercidas por actores ilícitos o ilegales (minería ilegal, narcotráfico y extorsión) y b) las controladas por actores ilegales o ilícitos (suministro y comercialización de productos alimenticios, llevado a cabo por grupos neoparamilitares) (Fundación Paz y Reconocimiento, 2018a, p. 34) (IEI, 2018, p. 24).

Según el Observatorio de Drogas de Colombia -ODC- (2013), Buenaventura es un punto estratégico que funge como corredor del narcotráfico: tráfico de marihuana, transporte y circulación de clorhidrato de cocaína y heroína, exportados por los grupos armados ilegales hacia el exterior y hacia el interior del país. Asimismo, es un territorio estratégico para la recepción de insumos y narcóticos que alimentan la cadena del narcotráfico. El portal de noticias INFOBAE. COM (2019), reportó que en lo va recorrido del 2019 han incautado once toneladas de cocaína; asimismo se incautaron en otros puertos del mundo cocaína transportada en contenedores que salieron desde Buenaventura (infobae.com, 13 de marzo 2019).

En lo que respecta a los cultivos de uso ilícito, según la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) (2018), el departamento del Valle del Cauca, a 31 de diciembre del 2017, reportó un área de 1.261 hectáreas sembradas con coca, es decir, un incremento del 68% con respecto a 2016. Áreas que se concentraron en las cuencas de los ríos de Calima, Dagua, Anchicayá, Raposo y el Naya.

En cuanto a la minería ilegal de oro, se han realizado operativos en el afluente de Zaragoza, río San Cipriano y Escalarte, y en la cuenca media y baja del Río Dagua y el río bajo calima. No obstante, esta problemática, que viene desde varias décadas, no ha sido solucionada y en varias de estas zonas la minería ilegal y criminal continúa (El tiempo.com: 08 de mayo de 2019 y 27 de junio 2018).



---

Bajo este contexto, grupos armados, delincuencia común, la Empresa, Gente del Orden y facciones que se identifican como disidencias de las Farc y ELN, se disputan el control del territorio en zonas urbanas y rurales, así como también las rentas de las economías ilícitas mencionadas anteriormente. Esta situación afecta directamente a la población civil con constantes amenazas, asesinatos, confinamientos, desplazamientos y restricciones de movilidad. Según VERDADABIERTA.com (26/enero/2019) el incremento de los asesinatos y de las desapariciones forzadas entre 2017 y 2018 fue 24,7 % y de 50 %, respectivamente.

## Consideraciones finales

Los indicadores de desarrollo socioeconómico del distrito de Buenaventura están por debajo en el nivel regional y nacional. El Plan de Desarrollo y el plan plurianual de inversión 2018 – 2022 reconocen la problemática socioeconómica que viven los pobladores. Sin embargo, en las líneas específicas de inversión los indicadores socioeconómicos quedan dispersos y rezagados respecto a los indicadores propuestos para el desarrollo económico en clave comercial de la ciudad-puerto.

La cadena del narcotráfico, el aumento de cultivos de uso ilícitos en las cuencas del Pacífico y la minería ilegal siguen siendo los principales problemas, que, a su vez, se convierten en retos que debe enfrentar el gobierno con políticas y programas de inclusión social, en cuya formulación, ejecución, seguimiento y evaluación debe participar la población urbana y rural del distrito.

En los planes de desarrollo la población del distrito queda por fuera de las políticas, programas y proyectos que se pretende realizar en este cuatrenio, reforzando a un más la histórica relación inclusión económica/exclusión social que vive la ciudad-puerto. De seguir esa tendencia, se continuará reproduciendo la insatisfacción social y escalando la conflictividad, lo que a su vez degenerará en diferentes tipos de violencia y perpetuación de las economías ilegales controladas por grupos armados ilegales.

## BIBLIOGRAFIA

- Centro Nacional de Memoria Histórica. Buenaventura: un puerto sin comunidad. Bogotá, CNMH, 2015.
- DANE (2019). Pobreza multidimensional departamentos. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/cp\\_pobreza\\_multidimensional\\_18\\_departamento.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/cp_pobreza_multidimensional_18_departamento.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019), Censo 2005, Proyecciones 2019.
- \_\_\_\_\_. Mercado laboral de las ciudades capitales de los departamentos de la Amazonía y Orinoquía y ciudades intermedias – 2018. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml\\_nvos\\_dptos/bol\\_cc\\_dptos\\_amazonia\\_orinoquia\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml_nvos_dptos/bol_cc_dptos_amazonia_orinoquia_18.pdf)
- \_\_\_\_\_. Mercado laboral por departamentos Año 2018. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml\\_depto/Boletin\\_dep\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml_depto/Boletin_dep_18.pdf)
- DNP (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 – “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>.
- \_\_\_\_\_. Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PNDPPI2018-2022n.pdf>
- \_\_\_\_\_. Sistema de Estadísticas Territoriales – TerriData. Recuperado de <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles/76109>

---

Fundación Paz y Reconciliación (2018), Citado por el Instituto de Estudios interculturales de la Pontificia Universidad javeriana de Cali en convenio con FDI, Hoja de ruta para el abordaje de proyectos de desarrollo en territorio colectivo en la región Pacífico, Cali, 2018.

Galvis Aponte Luis. A; Moyano Támara Lina M. & Alba Fajardo Carlos A. (2016). La persistencia de la pobreza en el Pacífico colombiano y sus factores asociados. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, ISSN 1692-3715, No 238 (Junio 2016). Banco de la República – Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER – Cartagena). Recuperado de [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/dtser\\_238.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_238.pdf)

Ministerio de la protección social. (Min-salud) - Cifras del aseguramiento en salud con corte junio de 2019 <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx>.

Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, Atlas de la caracterización Regional de las Problemáticas asociadas a las drogas ilícitas en el departamento del valle del Cauca, 2013.

\_\_\_\_\_ (UNODOC), Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017, Bogotá, 2018

## BIBLIOGRAFIA DE PRENSA

El tiempo.com. (08 de mayo del 2019), “Minería ilegal, el nocivo negocio que habría colapsado vía del Valle”, recuperado el 25 de julio del 2019, en: <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/mineria-ilegal-seria-causa-de-desprendimiento-en-via-buenaventura-buga-358666>

\_\_\_\_\_ (27 de junio del 2018), “Bloqueo tras operativos contra minería ilegal en Buenaventura”, recuperado el 25 de julio del 2019, en: <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/bloqueo-tras-operativos-contra-mineria-ilegal-en-buenaventura-236208>

INFOBAE. Com. (13 de marzo de 2019), “La nueva estrategia narco para transportar droga desde Buenaventura a Europa”, recuperado el 25 de julio del 2019, en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2019/03/13/la-nueva-estrategia-narco-para-transportar-droga-desde-buenaventura-a-europa/>

El País.com.co (29 de enero 2018), “Comercio exterior tuvo un repunte por Buenaventura en 2017”, recuperado el 25 de julio del 2019, en: <https://www.elpais.com.co/economia/comercio-exterior-tuvo-un-repunte-por-buenaventura-en-2017.html>.

\_\_\_\_\_ (05/05/2019). ¿Cómo le fue al Valle en el Plan de Desarrollo? Habla el senador Gabriel Velasco. Recuperado de <https://www.elpais.com.co/valle/como-le-fue-al-en-el-plan-de-desarrollo-habla-el-senador-gabriel-velasco.html>.

Semana (22/05/2017). Las seis deudas históricas por las que protestan en Buenaventura. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/buenaventura-cifras-de-pobreza-desempleo-inseguridad/526149>

Verdadabierta.com. (26 de enero del 2019), “Tres municipios de Valle del Cauca, en alto riesgo por incremento de la violencia”, recuperado el 25 de julio del 2019, en: <https://verdadabierta.com/tres-municipios-valle-del-cauca-alto-riesgo-incremento-la-violencia/>

# Publicaciones Foro



Las publicaciones de la Fundación Foro Nacional por Colombia son diseñadas y producidas para fomentar el debate público sobre los grandes temas del país y de sus regiones, así como para brindar herramientas a las organizaciones, movimientos sociales, entidades públicas y privadas que les permitan hacer un aporte al fortalecimiento de la democracia en Colombia.

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

Bicentenario y procesos electorales: entre la  
legitimidad democrática, la violencia política  
y el fraude al voto libre  
*Armando Novoa García*

Bicentenario y procesos electorales: entre la  
legitimidad democrática, la violencia política  
y el fraude al voto libre  
*Armando Novoa García*

Colombia: agricultura y políticas de tierras en  
el Bicentenario  
*Darío Fajardo Montaña*

Relaciones civiles-militares. Política e intervención  
militar. Anotaciones sobre el caso colombiano  
*Armando Borrero Mansilla*

Movimientos sociales e izquierdas Colombianas  
*Mauricio Archila Neira*

Narración cimarrona  
*Jaime Arocha Rodríguez*

Las nuevas élites emergentes, poder político  
y prácticas mafiosas en Colombia  
*Ricardo Vargas M.*

Colombia como víctima  
*Julio Carrizosa Umaña*

La financiación del plan de desarrollo  
*Edna Cristina Bonilla Sebá*  
*Jorge Iván González*

La transición energética en el  
plan nacional de desarrollo  
*Amylkar D. Acosta M.*

Asesinatos de líderes sociales: un sabotaje  
al proceso de Paz  
*Renata Segura*  
*Alejandra Gutiérrez*

Primer año del gobierno Duque o la continuidad del modelo  
extractivista en contravía de las comunidades  
y la autonomía territorial del ARIARI-AMEM  
*Juan Camilo Vargas*  
*Natalia Rojas Amaya*

Primer año del gobierno Duque: balance  
desde el Caribe  
*Jessyka Manotas Muñoz*  
*Iván Verbel Montes*

Buenaventura, ciudad-puerto: entre la  
exclusión social y la inclusión económica  
*Esneider Rojas Ultengo*  
*Juan David Rojas Hurtado*