

# Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia  
Bogotá, D.C. Colombia. Edición 99 Diciembre de 2019

## Los enredos de la Paz

ISSN 0121-2559



9 770121 255009

Foro  
Nacional por Colombia

# Revista Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

No. 99 \$ 25.000 Diciembre de 2019



Director  
Jaime Zuluaga Nieto

Editor  
Fabio E. Velásquez C.

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

## Colaboradores Internacionales

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

## Asamblea de Miembros de Foro

Francisco Mejía Lema, Fabio E. Velásquez Carrillo, Esperanza González Rodríguez, María 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](http://www.foronacional.org)  
correo electrónico: [@foronacionalcol](mailto:info@foro.org.co)  
[facebook.com/Foronacional](https://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

Insurgencia ciudadana 2

In Memoriam, Alfredo Molano Bravo 6

### Los enredos de la Paz

Persistencia de conflictos armados en las regiones  
*Camilo González Posso* 8

El acuerdo final y el Plan Nacional de Desarrollo: compromisos y correspondencia  
*CINEP – CERAC STCVI* 16

Una deuda con la representación política: las circunscripciones especiales transitorias de paz  
*Lida Margarita Núñez Uribe* 30

Contribución al entendimiento de la oposición al proceso de paz y de las dificultades para la implementación del Acuerdo Final  
*Jaime Zuluaga Nieto* 37

### Más sobre el Bicentenario

El Bicentenario, las élites y el poder  
*Ricardo García Duarte* 52

El clero católico en la Independencia  
*Fernán E. González* 63

### Internacional

Perspectivas históricas del ascenso chino  
*Beethoven Herrera Valencia* 78

El *lawfare* en América Latina: la guerra judicial en Brasil  
*Silvina M. Romano* 89

La inestabilidad “estable” de Oriente Medio  
*Juan Sebastián Brizneda Henao*  
*Víctor De Currea-Lugo*  
*Mauricio Alejandro Ríos-Molina*  
*Elsy Lorena Salamanca Londoño* 102

La política exterior colombiana de derechos humanos: razón de Estado versus razón humana  
*Federico Andreu-Guzmán* 116

Adiós a la CEPAL  
*Jorge Iván González* 127

# EDITORIAL

## *Insurgencia ciudadana*

**E**l pasado 21 de noviembre millones de personas se tomaron las calles en cerca de quinientos municipios en respuesta a la convocatoria al Paro Nacional hecha por cerca de cincuenta organizaciones. En un coro polifónico dejaron oír sus reivindicaciones, muchas de ellas aplazadas durante décadas. Sin duda el fin de la guerra con las FARC contribuyó a crear las condiciones que favorecieron que la población y sus organizaciones pudieran levantar sus reivindicaciones sociales y políticas sin ser criminalizados y estigmatizados por estar supuestamente al servicio de la insurgencia armada.

Lo que muchos esperábamos comenzaba a concretarse: silenciados, así fuera parcialmente, los estruendos de la guerra interna, asistiríamos a un renacer de las luchas sociales y políticas que colocarían en el centro del debate nacional, elementos viejos y nuevos de la agenda social y política.

La del 21 de noviembre ha sido sin duda, la mayor movilización ciudadana con ocasión de un paro nacional, después del histórico paro de septiembre de 1977. Lo hecho tiene extraordinaria importancia. Hay que recordar que no tenemos tradición en materia de paros nacionales. A mediados del siglo XX, en las jornadas de mayo de 1957, se dio un paro nacional patronal, promovido por la coalición bipartidista, dirigido a derrocar la dictadura de Rojas Pinilla. En septiembre de 1977 el ya citado paro convocado como paro sindical por las centrales obreras, que derivó en paro cívico por la acogida que encontró en vastos sectores de la ciudadanía como resultado del malestar existente con las políticas del gobierno del Mandato Claro de Alfonso López Michelsen, otra vez dirigente del

Movimiento Revolucionario Liberal (MRL). La magnitud del paro fue tal que López Michelsen la calificó de “pequeño nueve de abril”.

La importancia de lo ocurrido el 21N es inocultable. Convocado el paro hace varios meses por las tres centrales sindicales en rechazo a las propuestas de flexibilización laboral, del proyecto en cierres de reforma pensional para acabar con el principio de solidaridad intergeneracional y consagrando el régimen de ahorro individual, así como el rechazo a la ley de financiamiento, el espectro de las

*“La del 21 de noviembre ha sido sin duda, la mayor movilización ciudadana con ocasión de un paro nacional, después del histórico paro de septiembre de 1977. Lo hecho tiene extraordinaria importancia. Hay que recordar que no tenemos tradición en materia de paros nacionales”.*

organizaciones convocantes se fue ampliando al movimiento universitario que agregaron a la agenda sus reivindicaciones; al movimiento agrario que sigue luchando porque se cumplan los acuerdos que llevaron a levantar su paro; a los indígenas víctimas de renovadas formas de violencia que han visto caer sus dirigentes y guardias indígenas en medio de la indiferencia oficial; a los ambientalistas que han asumido la defensa de los páramos ante la voracidad de las multinacionales mineras; a los animalistas, artistas, afros, mujeres, el movimiento LGTBI; los defensores de derechos humanos, las organizaciones de paz que demandan la aplicación integral del Acuerdo de La Habana y el restablecimiento de las negociaciones con el ELN... en fin.

Se construyó de esa manera, en una convergencia espontánea de organizaciones, una agenda multicolor apoyada por un abanico de organizaciones diversas. Abanico policlasista, pluralista que recogía gran parte de la diversidad de nuestro país. El paro fue cobrando, en esta dinámica espontánea, nueva



forma por la diversidad de los sectores y fuerzas que se comprometieron con su realización.

Era una convocatoria difícil de descifrar por el gobierno que la leyó más como el resultado de una conspiración orientada a agregar dificultades a las que él mismo se creaba y a erosionar su precaria gobernabilidad. Se dedicó a combatirla argumentando que partía de premisas falsas, y en un efecto *boomerang* logró que nuevos sectores se comprometieran con el paro. Ante el creciente apoyo al paro recurrió al desgastado y anacrónico discurso de la conspiración promovida por el gobierno venezolano, como en las peores épocas de la guerra fría. Y desde luego, si se trataba de una conspiración internacional contra la estabilidad institucional, la violencia debía estar presente. De allí la campaña para sembrar el miedo entre los pobladores sobre la violencia asociada, para lo cual era necesario garantizar que el orden y la legalidad se impondrían por la acción de la fuerza pública. Tal capacidad de respuesta a las demandas de la población sólo podía afirmar la necesidad de salir a la calle a ejercer el derecho constitucional a la movilización y a la protesta que tanto incomoda al hoy defenestrado exministro Botero. Como en el poema de Jorge Zalamea, ante la intervención presidencial crecía y crecía la audiencia.

Los esfuerzos del gobierno por deslegitimar y debilitar el paro no lograron que se olvidara el

asesinato de Dimar Torres, excombatiente de las Farc, ordenado por un oficial del ejército; de la masacre en la que asesinaron a la gobernadora y miembros de la guardia indígena en el norte del Cauca; del bombardeo de un campamento de un grupo armado ilegal en el que las víctimas fueron casi una decena de niñas y niños, detonante de la caída del ministro de la Defensa; ni que pasara desapercibida, por llamarla benignamente, la cómplice inacción del gobierno nacional y la fuerza pública ante el espiral de asesinatos de líderes(as) sociales, indígenas, excombatientes de las FARC.

Lo que no pudo descifrar el presidente ni su partido de gobierno es que se estaba gestando un proceso inédito en el país de convergencia de diversos sectores con sus reivindicaciones, expresivo del malestar con la sociedad modelada en las últimas décadas por las políticas de la globalización neoliberal y sus instituciones como el FMI y la OCDE. Y que en eso residen las coincidencias con movilizaciones como las que han conmocionado recientemente algunos países del continente, entre ellos, Ecuador y Chile. Lo que no ha podido descifrar es el desencanto con la democracia, no con la democracia en abstracto, sino con esta democracia en concreto que reproduce la pobreza, mantiene la inequidad y cierra perspectivas de futuro a los jóvenes hoy amenazados por la progresiva precarización de sus trabajos. De esta democracia y modelo de desarrollo que depreda la naturaleza al tratarla solamente como recurso

---

económico, comprometiendo la sostenibilidad de la sociedad humana; que destruye los páramos para desarrollar la minería; que subordina los intereses de los pueblos a las utilidades de las multinacionales y un largo etcétera. Es este malestar con el tipo de sociedad el que hoy expresa la multicolor agenda de las luchas ciudadanas en muchos países del planeta.

En el caso de Colombia, a estos elementos algunos de los cuales son compartidos con las situaciones de otros países, se agrega el malestar por el incumplimiento en la implementación del Acuerdo Final suscrito con las FARC y las resistencias a explorar caminos que eventualmente puedan conducir al restablecimiento de los diálogos de paz con el ELN. El documento que publicamos en esta edición, producido por el CINEP-CERAC pone de presente la vulnerabilidad en la que se encuentra el proceso de paz ante la lentitud en la implementación del acuerdo de La Habana. Acuerdo que ha quedado atrapado en las redes de las contradicciones entre las clases dominantes, en las cuales una derecha radicalizada trata de desnaturalizar el acuerdo.

Estamos ante un proceso de insurgencia ciudadana. Se trata de una ciudadanía que despierta y se moviliza en defensa de su vida presente y futura, y encuentra nuevos medios de expresarse y organizarse que cuestionan la democracia liberal occidental. Una insurgencia civilista, que recurre a formas pacíficas para transgredir el orden existente, que hace de los violines en la plaza pública un instrumento de lucha y de convivencia entre los diferentes. Ciudadanía insurgente que encierra un potencia creador y transformador que seguramente logrará vencer la presión de las armas, incluso de las de baja letalidad, para que no acallen sus voces.

El Paro Nacional fue una demostración de la fortaleza de la sociedad, de su compromiso con la paz, de su capacidad para explorar alternativas y

de su voluntad hacer de la insurgencia civil, pacífica, un instrumento eficaz para alcanzar sus objetivos transformadores de la sociedad. Es una ciudadanía que despierta, que se reconoce en el nuevo contexto creado por el fin de la guerra con las FARC, que no se deja amilanar por las violencias emergentes y abre nuevos espacios para la acción política.

En la jornada del 21N y en las movilizaciones que siguieron, los cacerolazos sinfónicos y los otros; la conquista de espacios urbanos que en el pasado eran ajenas a la movilización y a la protesta; en la creatividad para llegar a la conciencia de quienes, en razón de su oficio se colocan al otro lado con la misión de frenar la expresión de la masa, como el valeroso

soldado que se quita la vida para dejar un testimonio vivo de lo que ocurre en el universo privado de los cuerpos armados los jóvenes han jugado un papel protagónico y le han dado un aire fresco, alegre a la movilización. Saben que se conquista el futuro con la sonrisa abierta; aprenden que la alegría es un arma civilizatoria, como el Himno a la alegría de Beethoven interpretado con violines callejeros, porque la calle es el espacio de la democracia reinventada, de la paz con justicia, de la transgresión transformadora. Seguramente saben que el protagonismo juvenil jugó un papel decisivo en la insurgencia ciudadana que condujo

al proceso constituyente de 1991 y hoy “caminan la palabra” en forma protagónica construyendo paz, porque la paz se lucha y se construye en encuentro entre todos. Y hoy, en este encuentro entre todos, las redes se han convertido en un instrumento potente, que bien utilizado puede jugar un papel positivo.

Recientemente Manuel Castells caracterizaba la situación de movilización y crítica que se está dando en muchos países como una crisis de legitimidad porque ya la gente no cree en quienes los gobiernan, en los partidos políticos, en los medios de comunicación. Sostiene que “Cuando la gente no aguanta más o tiene problemas con las condiciones de vida y no hay salida institucional porque los canales



están cerrados o no cree en ellos, entonces se va a la calle [...] Hay corrupción del Estado, hay destrucción de los propios partidos políticos y actores políticos que se destruyen los unos a los otros, utilizando la destrucción de la confianza política en el otro. Hay algo muy simbólico: estos movimientos, como todos los grandes movimientos en el mundo desde hace una década, son totalmente espontáneos, sin ningún liderazgo. Es un colectivo en redes... las redes son el nuevo gran actor político y están en todas partes: en Cataluña, en Hong Kong, en Ecuador, en Chile. Pero no están fuera de la sociedad. Al principio la gente creía que eran instrumento de la democracia y libertad -porque es cierto que no pueden estar controladas por el gobierno ni por los medios de comunicación- pero las redes no son ajenas a la sociedad y en ellas está lo bueno, lo malo, el sexism, el nazismo, la homofobia”<sup>1</sup>.

Estos colectivos en redes son un espacio de tensión. Se han incorporado a las luchas políticas y sociales. Ya conocimos en el pasado su eficacia en las campañas políticas. Corresponde a las fuerzas comprometidas con la transformación de las democracias hacer de ellas un instrumento para la construcción de un futuro que nos permita superar los autoritarismos, hermanarnos con la naturaleza y sumar fuerzas para

transformar el modelo civilizatorio que haga posible la supervivencia de la sociedad humana y la vida en condiciones dignas para todos.

Con esta edición cerramos el año del bicentenario. En nuestra primera aparición al comienzo de año titulamos nuestra Revista con un ¡Bienvenidos al pasado! Han sido meses de incertidumbre y de turbulencias. Las reflexiones sobre el bicentenario que hemos incluido a lo largo del año, como las que nos ofrecen en esta oportunidad Fernán González y Ricardo García remiten a un pasado que en algunos aspectos gravita pesadamente sobre nuestro presente. Pero esa bienvenida al pasado remitía a la historia presente, al retorno a la idea de una sociedad militarizada para garantizar el orden, un orden rígido, profundamente conservador que inhibe la creación, a la posibilidad de alimentar la reproducción de la guerra por el menoscabo del Acuerdo de La Habana. Los incumplimientos, la pereza institucional en la implementación de los puntos reformistas como la reforma rural integral y la participación política, son factores que pueden favorecer el rearme y el reciclaje de violencias. La fuerza de las movilizaciones de diversos sectores, la importancia del 21N y de las movilizaciones posteriores ojalá ahoguen ese pasado y nos permita, más temprano que tarde decir ¡Bienvenidos al futuro! Un futuro de paz, democracia y justicia social, de buen vivir.

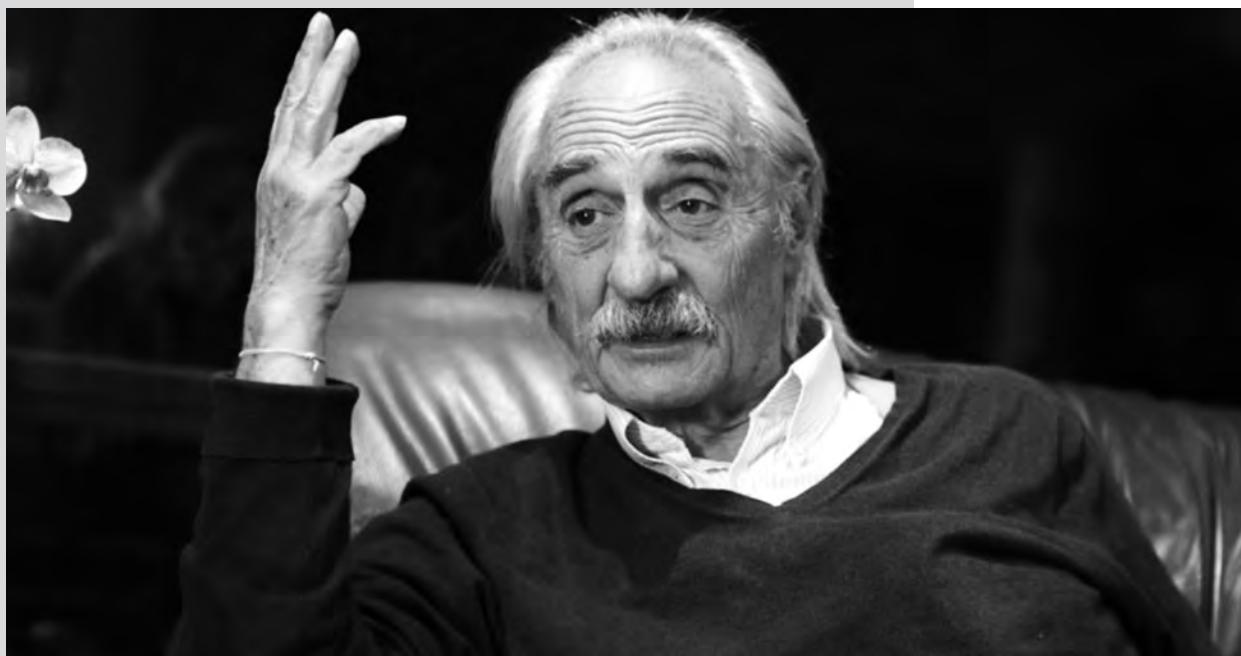
<sup>1</sup> Manuel Castells entrevistado por Astrid Pikielny, La Nación, Argentina, publicada en El Tiempo, 1 de diciembre, Bogotá, página 2.3

## ***In Memoriam***

***Alfredo Molano Bravo***

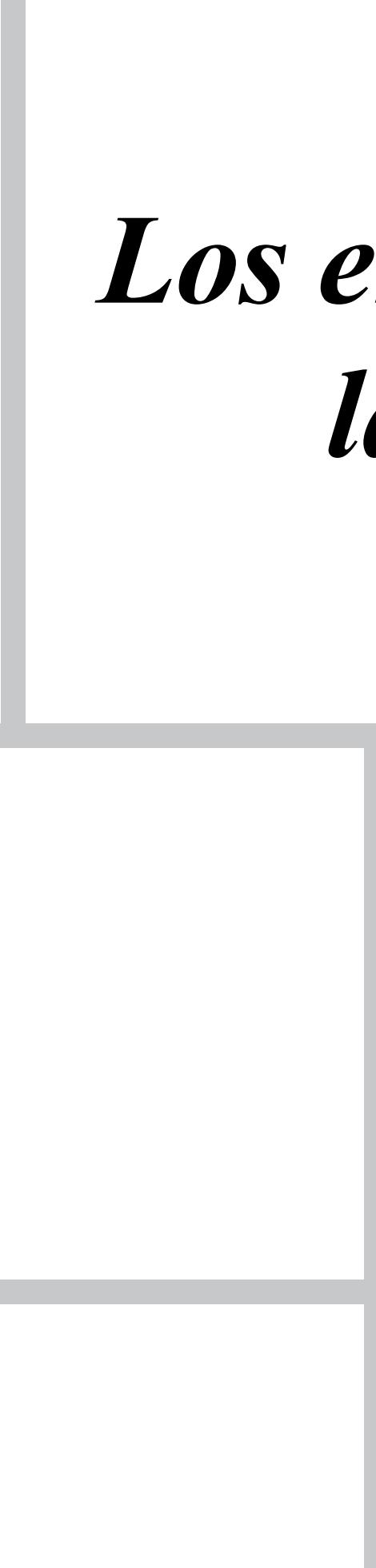
***Sociólogo, Amigo, Maestro***

***1944-2019***



*Alfredo Molano estudió y vivió para entender esa otra Colombia en la que pocos piensan y que hace parte de nuestra dolida historia. Alfredo recorrió caminos no imaginados para comprender las raíces de la desigualdad y la violencia y nos dejó un retrato desgarrador, pero al mismo tiempo lleno de esperanza sobre un posible futuro de paz y buen vivir para el país. Su compromiso con la verdad en los dos últimos años de su vida selló una trayectoria que sus amigos, y toda Colombia, jamás olvidaremos.*

*La Revista Foro, que acogió algunos de sus textos, rinde homenaje con este número a Alfredo sociólogo, Alfredo amigo y Alfredo maestro.*



# *Los enredos de la Paz*

---

# **Persistencia de conflictos armados en las regiones**

**CAMILO GONZÁLEZ POSSO**

Presidente de INDEPAZ

---

**C**olombia es un país de regiones que se han delineado históricamente por las formas de poblamiento, relaciones con la geografía y los recursos naturales, desarrollo socioeconómico, conformación étnica y cultural, entre otras variables. También los conflictos políticos, socioeconómicos y los conflictos armados han tenido particularidades regionales cambiantes: han sido centrípetos en fases de iniciativa de fuerzas irregulares y centrífugos cuando la iniciativa le ha correspondido a las fuerzas de orden. En fases centrípetas los conflictos armados se han dirigido a los centros estratégicos del poder y la economía, hacia los centros urbanos o sus cercanías, hacia las zonas ricas en recursos naturales. En las fases centrifugas los epicentros de confrontación armada y violencias son desplazados a la periferia, a zonas de retaguardia económica y territorial.

La realidad es siempre más complicada que los esquemas y, además, nada es homogéneo cuando se trata de dinámicas de conflictos violentos, y menos cuando se entremezclan confrontaciones propias de la relación insurgencia –contrainsurgencia con actores nacionales e internacionales interesados en la acumulación violenta de riquezas y de poder, con mafias, organizaciones de criminalidad transnacional, narcotráfico y empresas oportunistas que aprovechan los ambientes violentos y que tienen como parte de su función de producción el lavado de activos, la captura del Estado y de rentas públicas.

No obstante la complejidad, puede decirse que desde el inicio de las conversaciones en La Habana, y más con la firma del Acuerdo de paz en noviembre de 2016, se aceleró el proceso de dispersión de las conflictividades armadas y de transformación de conflictividades estructurales. Como ha ocurrido en el pasado en Colombia y en otros países, en los meses, e incluso años, siguientes a la firma de acuerdos y dejación de armas se producen reacomodos con incremento de pequeños grupos y disputas violentas por control de posiciones; luego se imponen nuevos órdenes que tienden a disminuir en impacto general de violencias y lo hacen según la implementación de los acuerdos, la dinámica de incorporación social de poblaciones y regiones, y las estrategias de seguridad y restablecimiento del Estado de Derecho.

Desde inicios del Siglo XXI se hizo evidente el avance hacia el control estratégico por parte del Estado y de grupos paramilitares en el centro del país, grandes ciudades y regiones clave en industrias extractivas y agroindustriales. Después de la desmovilización de las AUC y otros bloques paramilitares/narcoparamilitares, quedaron herederos en algunos territorios y la iniciativa hacia la consolidación territorial se le atribuyó a la fuerza pública. La guerra contrainsurgente contra las FARC EP y el ELN inclinó la balanza cada vez más a favor del Estado y de los sectores económicos y políticos comprometidos en la guerra como parte de sus empresas y posiciones de poder. Los territorios en disputa pasaron a ser los de la retaguardia de las guerrillas y las nuevas

---

fronteras de penetración de macroproyectos extractivos, infraestructura o concentración abusiva de tierras. (González C, 2017).

Con el desmonte de las FARC-EP y el repliegue de excombatientes a las tareas de incorporación política y social, cambió sustancialmente el juego de fuerzas en los territorios en lo cuales tenía influencia o impactos con las armas; también cambió el balance de armas en territorios vecinos a las áreas de operación o de economías de guerra y en las interrelaciones con grupos armados ilegales de diversa índole en la disputa por el control territorial y poblacional. Esos cambios se han operado de manera directa en cerca de 250 municipios de lo que eran las zonas de influencia y la retaguardia de las FARC-EP; al mismo tiempo se han generado reacomodos en los 150 municipios de patrullaje o presencia frecuente del ELN y en los 300 que tenían impactos directos de grupos narcoparamilitares, herederos de las AUC, Bloque Central Bolívar, Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia y otros. Descontando superposición de municipios en estas cuentas, los reacomodos pos dejación de armas por parte de las FARC EP han venido ocurriendo en no menos de 350 municipios. (Indepaz, 2019) (Ver mapa).

### **Diálogos con el ELN en un callejón sin salida**

El ELN ha desplegado fuerzas para intentar evitar que narcoparamilitares, fuerza pública o reductos no desmovilizados de las FARC afecten sus áreas de influencia; al tiempo, ha movido sus efectivos hacia algunas posiciones estratégicas antes controladas por las FARC EP. Así ha ocurrido en Chocó, hacia Riosucio y San Juan y también en Quibdó y vecindades; igual en el norte de Nariño y zona pacífico del Cauca. En Catatumbo se precipitó desde 2016 la confrontación del ELN con los Pelusos (EPLs) no sólo por áreas de anterior presencia de las FARC-EP sino por avanzadas de los Pelusos en territorios de vieja influencia del ELN . Y en Arauca la iniciativa del ELN se dio para intentar neutralizar el mayor control por parte de la Fuerza Pública. Durante el último año el ELN se ha convertido en prioridad de las ofensivas de las FF.AA. en sus tradicionales áreas de presencia, incluida la región del oro en Magdalena Medio, Bajo Cauca y Chocó.

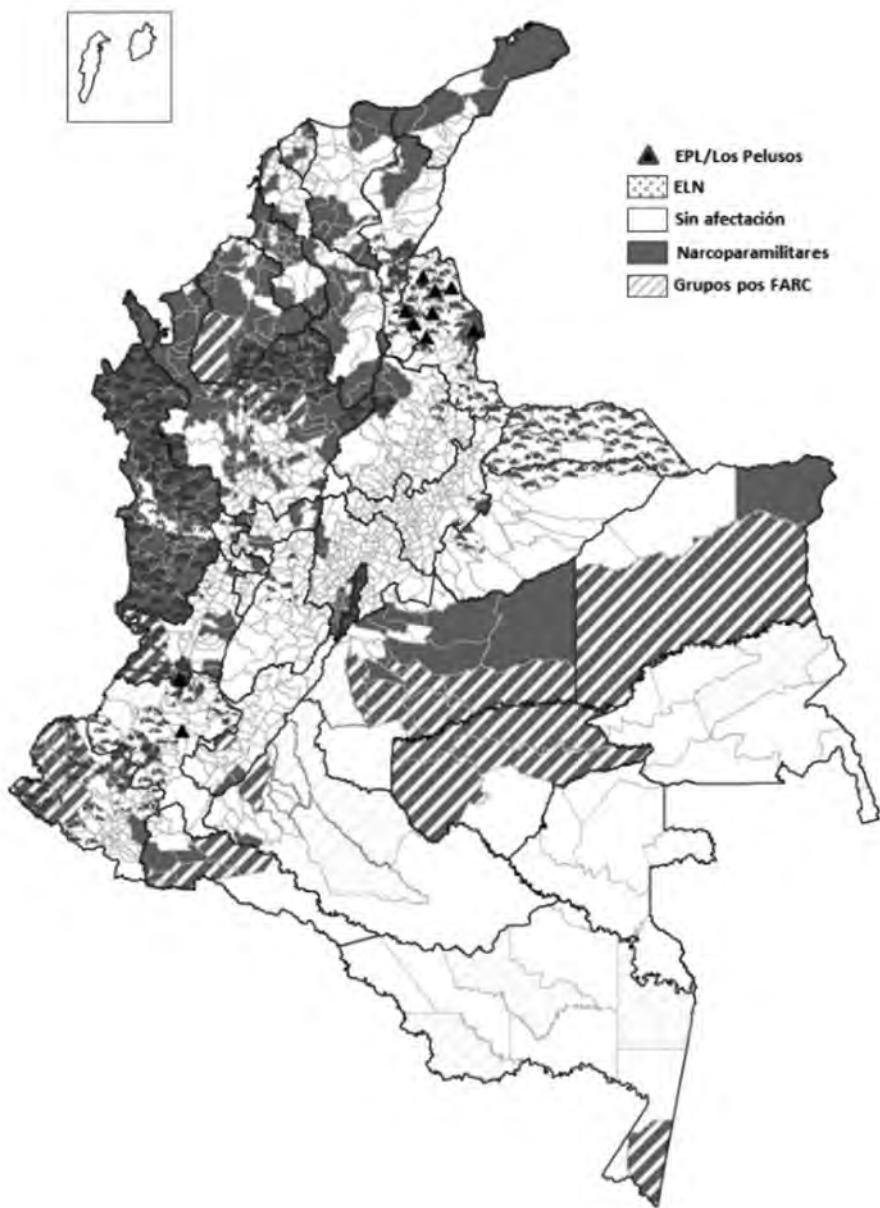
Algunos estudios estiman que el ELN amplió lentamente sus áreas de operación en los 36 meses siguientes a los acuerdos de paz y ha realizado reclutamiento de jóvenes en nuevas zonas sin que esto signifique una modificación sustancial de su capacidad militar y su influencia política local o regional (Fundación Paz y Reconciliación, 2018; Independencia, 2018)

El ELN decidió en su V Congreso dialogar con el gobierno sólo para explorar posibilidades de una solución negociada y en los intercambios con los delegados de la administración Santos avanzaron en procedimientos y agendas para el inicio formal de conversaciones sin llegar a esta nueva fase. El gobierno de Iván Duque cambió los términos de ese diálogo, clausuró la mesa que venía funcionando en La Habana y colocó como condición para reanudar conversaciones el cese unilateral de “actividades criminales” por parte del ELN, incluido reclutamiento de infantes y adolescentes, secuestros, uso de minas antipersona y concentración previa de efectivos. La mesa ha quedado en el vacío: el gobierno en realidad pide el sometimiento y el ELN parece decidido a no negociar con este gobierno y mantiene la posición de conversar para explorar y mantener un escenario político siguiendo la ruta iniciada en el gobierno de Santos.

### **Se recompone el paramilitarismo**

Los narcoparamilitares conocidos como Autodefensas Gaitanistas de Colombia (en adelante AGC) o Clan del Golfo siguen teniendo presencia importante en el noroccidente, con base principal en Urabá, Córdoba, Bajo Cauca Antioqueño, Chocó y prolongaciones en Norte de Santander. Tienen articulaciones y agentes en el Valle de Aburrá (Oficina, Los Pachely, otras bandas) y entronques con los carteles mexicanos del narcotráfico. Su

**Mapa 1 – Presencia de grupos armados, octubre de 2019**



Mapa Elaborado por Carlos Eduardo Espitia C., INDEPAZ, 2019

centro de gravedad armado puede estar en Urabá y vecindades pero su centro estratégico de poder, relaciones empresariales y lavado de activos parece estar en el área metropolitana de Medellín.

En los dos últimos años la estructura de las AGC- Clan del Golfo parece haberse debilitado por la acción de la fuerza pública y sus propias pugnas internas. La discusión sobre posible sometimiento o sujeción a la justicia desató enfrentamientos violentos entre mandos; el retorno de exparamilitares movió el tablero y la lucha por el control de zonas de minería del oro y rutas. La ruptura mayor se ha dado con el grupo llamado los Caparrapos de vieja influencia de Macaco y Cuco Vanoy (Bloque Minero). También se ha debilitado su presencia directa en la zona de Buenaventura en donde se imponen mafias emergentes aliadas de los carteles mexicanos; en el sur del pacífico (Cauca y Nariño) el ELN los ha enfrentado e importantes agentes de las AGC han sido derrotados

---

por los nuevos grupos rearmados después de la dejación de armas de las FARC EP. Las operaciones de la Fuerza Pública han golpeado en particular a la fracción de Otoniel y sus mandos, contribuyendo al fraccionamiento de las AGC. En el último año han tenido presencia en cerca de 190 municipios, principalmente del noroccidente, y grupos propios o aliados en Bolívar, Cesar, La Guajira, Meta, Putumayo y Caldas; en otros departamentos han tenido incursiones menores. (INDEPAZ, 2019).

Otros grupos narcoparamilitares de menor influencia siguen actuando en Meta y Casanare (Los Puntilleros, ex ERPAC), Magdalena y Guajira (Los Pachenca), en Putumayo (La Constru), Nariño (Contadores) y otras regiones. Todos alimentan grupos de sicarios o de cobro que les sirven a sus prácticas mafiosas.

Los narcoparamilitares, sucesores de los paramilitares desmovilizados en 2005-2006, han mostrado gran capacidad de alianzas con parapolíticos y con agentes del Estado, tal como lo han evidenciado denuncias de la jerarquía católica en Chocó<sup>1</sup>, de la Comisión de Paz del Senado, por acontecimientos recientes en Tierralta<sup>1</sup> y la captura de miembros del Ejército transportando pertrechos para las AGC desde Bogotá a Urabá el 1 de julio de 2019<sup>2</sup>. La captura del jefe de la Constru en Bogotá destapó que desde tiempo atrás residía en el Cantón Norte del Ejército<sup>3</sup>. Estos hechos y antecedentes de complicidad y corrupción de agentes de la fiscalía detenidos en Tumaco en 2017 y 2018 son parte de investigaciones de la Fiscalía General de la Nación y evidencias sobre servicios mutuos entre grupos de criminalidad organizada y ciertos agentes del Estado.

### **Rearmados y disidentes pos dejación de armas de las Farc-Ep: violencias sin futuro**

Un fenómeno nuevo pos dejación de armas por las FARC-EP ha sido la proliferación de pequeños grupos rearmados por milicianos o exmiembros de las FARC que decidieron organizarse para prestar servicios de seguridad y control al narcotráfico en algunas regiones como la costa nariñense, norte del Cauca, Caquetá, Catatumbo, Arauca y Bajo Cauca. Son grupos locales sin conexión entre sí, sin propósito político y que incluso se enfrentan por territorios o relaciones con los dueños del negocio ilegal. Aunque son de alta agresividad y sin mandos ni protocolos, en conjunto tienen menor capacidad de daño o de confrontación que lo que se le reconocía a los frentes de las FARC-EP en esos territorios. La tendencia, como ha ocurrido en el pasado, es la proliferación al inicio del pos acuerdo y reagrupamiento en la medida en que se imponen los más fuertes y con capacidad de dirigir la violencia. Y corresponde a dinámicas delincuenciales sin posibilidades de articulación insurgente.

Paralelamente a ese rearme residual se ha presentado la persistencia de disidencias o frentes de las FARC-EP que no aceptaron los acuerdos de paz y siguen en sus estructuras armadas y en sus negocios. El más nombrado es el Frente que dirige Gentil Duarte y se afirma que mantiene relaciones con pequeños grupos en Cauca, Caquetá, Putumayo y Bajo Cauca Antioqueño. Duarte ha intentado sin éxito atraer al grupo que dirigió El Guacho o Frente Oliver Sinisterra, al autonombado Guerrillas Unidas del Pacífico y a otros del pacífico nariñense. Durante este periodo pos acuerdos ha mantenido sus áreas de influencia en Guaviare y hacia el oriente sin operaciones ofensivas contra la fuerza pública y en un statu quo o colaboración con grupos narcoparas de zonas vecinas. De acuerdo con la dinámica que ha mostrado y el contexto regional y nacional, es poco probable que se convierta en el núcleo para una resurrección de las FARC-EP con posibilidades de abrir una nueva etapa de insurgencia y enfrentamiento por el poder o por la expansión de estructuras político militares hacia las regiones centrales de la economía y el Estado. No obstante estos límites, es posible que

<sup>1</sup> Declaración de Monseñor xxx, obispo de Quibdó en la sesión con la secretaría técnica de la CNGS realizada el xxx de junio de 2019. Ver también <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/hay-un-resurgimiento-de-grupos-paramilitares-y-de-la-parapolitica-roy-barreras/20190628/nota/3920659.aspx>

<sup>2</sup> Ver <https://noticias.caracoltv.com/antioquia/cae-camion-del-ejercito-con-dotacion-oficial-que-al-parecer-iba-para-grupos-ilegales-de-uraba>

<sup>3</sup> ver <https://noticias.caracoltv.com/colombia/hay-mas-militares-trabajando-para-narcos-de-la-constru>

---

en el futuro inmediato estas disidencias aglutinen a otros y sirvan de refugio a reincidentes que firmaron los acuerdos y por algún motivo retornan a las armas.

Los grupos rearmados pos acuerdo y las disidencias de las FARC-EP no tienen la capacidad de confrontación que tenían las FARC-EP en los años anteriores a las conversaciones de paz, en su fase de repliegue por la ofensiva contrainsurgente. En cuanto a municipios con alguna presencia los registros muestran que esos grupos actúan en menos del 30 % de lo que impactaban las FARC y con menores posibilidades de perturbación del orden público, pero con capacidad de mantener negocios violentos, servicios de seguridad a mafiosos y acciones de fuerza en cerca de noventa municipios (Espitia, 2019).

Con la declaración de regreso a las armas que hicieron en junio de 2019 Iván Márquez, Santrich y otros antiguos comandantes de las FARC EP cabe la pregunta sobre la posibilidad de refundación de las FARC EP y de la convergencia de cerca de dos mil quinientos efectivos armados que hoy se encuentran dispersos pero que tienen un pasado común en lo que fuera esa organización antes de la firma de los acuerdos. Experiencias del pasado como la del EPL muestran que reductos disidentes o reincidentes de guerrillas que han firmado la paz pueden reorganizarse y permanecer largos períodos. Hay que recordar que el EPL firmó un acuerdo de paz en 1991 y, si bien la mayor parte de sus integrantes pasaron a la actividad legal, grupos significativos fueron a las filas de los paramilitares y un pequeño núcleo se mantiene hasta hoy como una organización armada regional dedicada sobre todo al narcotráfico.

Es cierto que la historia no se repite y es de esperar que los rearmados encabezados por Marquez, el Paisa, Romaña y Santrich intenten reconstruir su fuerza armada en algunas regiones e incluso atraer a alianzas a otros grupos disidentes. Incluso, es probable que hagan declaraciones de impacto y las acompañen de acciones de fuerza. Lo que es menos probable es que se vuelvan jefes de tanto grupito que se ha reorganizado sobre todo como forma de vida para prestar servicios al narcotráfico o replicar prácticas mafiosas. Incluso la relación con grupos disidentes como el Frente 1 es difícil a corto plazo pues a estos no les agrega nada colocarse al servicio de viejos jefes con futuro incierto.

La realidad política nacional e internacional señala una ruta marginal para el grupo de Márquez sin posibilidad de relanzar un proyecto insurgente de lucha armada de alcance nacional. Les pesará más la logística y el narcotráfico que la capacidad de convocatoria a la juventud para una aventura insurgente. Podrán hacer ruido con atentados o propaganda armada y dar argumentos a los discursos guerreristas pero no hay cabida para una “nueva Marquetalia” ni para la lucha armada por el poder.

## **Las violencias estructurales**

Todos los grupos armados ilegales que persisten en el posacuerdo mantienen negocios legales e ilegales para reproducirse, unos porque la razón de su existencia es el lucro y otros como el ELN porque la economía ilegal de sostenimiento para la lucha armada es parte de su estrategia. Pero, más allá de esas necesidades de reproducción, los narcoparamilitares y rearmados pos FARC EP cumplen el papel de fuerza armada criminal al servicio de negociantes ilegales y de empresas que desde tiempo atrás están en la disputa por territorios y recursos y utilizan la violencia y contextos violentos para sus objetivos de acumulación.

Este modelo violento de acumulación fue parte de la guerra durante décadas en Colombia y en el posacuerdo con las FARC EP está pasando a nuevas modalidades: lo que fue desplazamiento y despojo se transformó en concentración irregular de tierras y recursos para macroproyectos y en la fase actual se propone la normalización o formalización; las fronteras con la Amazonía y el Andén Pacífico son ahora objetivo de valor de acaparadores de tierra que utilizan grupos armados, deforestación, reposamientos para sus propósitos de acaparar tierras



y recursos minero energéticos, incluidas zonas de reserva forestal y territorios colectivos; en las zonas de minería del oro la alianza o cohabitación con grupos armados narcoparamilitares y rearmados pos FARCEP es frecuente en la entrada de grandes inversionistas y en la ampliación de sus proyectos sometiendo a los mineros tradicionales pequeños y medianos. Y por supuesto la cadena del narcotráfico tiene en el ADN la violencia que en la fase actual se recompone para dar continuidad a cultivos, producción, tráfico y lavado de activos.

### **Respuesta tardía y militarizada desde el Gobierno**

La astenia de la respuesta estatal y gubernamental a los retos del posacuerdo en el país y en las zonas más impactadas por confrontaciones armadas y operaciones de guerra ha dejado amplio margen a la recomposición de narcoparamilitares y de los grupos rearmados y disidentes por FARC EP.

En primer lugar hubo fallas de previsión y preparación para la respuesta rápida, extraordinaria, efectiva a las nuevas conflictividades violentas y socioeconómicas. Esto se reflejó en lentitud y descoordinación de la acción estatal interagencial, desconfianza para una alianza con las comunidades y tramo social, en contraste con la velocidad de posicionamiento de mafias, narcotraficantes y grupos con intereses económicos acostumbrados a acumular en contextos y dinámicas violentas. Los trámites de montaje institucional para la implementación de los acuerdos y la oposición radical desde la ultraderecha ayudaron a demorar las medidas de nuevo control territorial y poblacional y le dejaron mayor margen a la recomposición violenta en las zonas más críticas por violencia en esta década.

Con el triunfo electoral de las fuerzas opuestas a temas centrales del Acuerdo de Paz, a los problemas de desfase y débil iniciativa se sumó la falta de recursos y el freno desde el gobierno a la implementación de los acuerdos especialmente en los componentes de Reforma Rural Integral y programas territoriales de inclusión socioeconómica: no se ha tenido una efectiva política de incorporación socioeconómica de poblaciones afectadas por dinámicas violentas y armadas ni programas de seguridad humana y de reconversión económica de regiones con soluciones urgentes y ampliación de las libertades democráticas. Los planes y compromisos con comunidades se han quedado en el papel y con presupuestos marginales como ocurre con el Fondo de Tierras y la entrega efectiva de predios, con los PDET reducidos a los recursos ordinarios, los planes de

---

sustitución concertada se reducen a pagar parcialmente deudas de la administración pasada sin llegar a proyectos productivos sostenibles para las familias inscritas y menos para las 400.000 que están a la espera de la presencia social del Estado en las regiones con impacto de economías cocaleras (Congresistas, 2019).

Las fuerzas armadas han desplegado varias operaciones para copar y controlar los territorios en donde estaban las FARC EP antes del pacto de paz y las zonas de influencia de los narcoparamilitares y rearmados posacuerdo que el gobierno denomina Grupos Armados Organizados (GAO). Esa presencia militar de control territorial se dirige en buena parte a la seguridad inversionista y contra “objetivos de alto valor”; por otro lado concentra efectivos y recursos en las campañas de erradicación forzada de cultivos de coca y de ataque al narcotráfico. Las órdenes operacionales de las Fuerzas Armadas, ampliamente discutidas a partir de las alertas del New York Times y la revista Semana, muestran no sólo la presión de hecho por “falsos positivos” sino la concentración de recursos y mandos en detenciones y bajas a los GAO, sin que se incluya indicadores de seguridad humana y articulación a programas sociales de real impacto. (Revista Semana, 2019).

La orientación general en la política de seguridad y defensa aprobada como bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 es la seguridad para el emprendimiento, que privilegia la seguridad corporativa y el control del territorio desde la protección de macroproyectos agroindustriales, de infraestructura y minero-energéticos. El eje operativo no es ni seguridad como derecho ciudadano ni seguridad humana como enfoque de integralidad. La consecuencia, entre otras, es que las poblaciones en las zonas con historias recientes y continuadas de violencia, incluidas las que han estado atrapadas en economías ilegales, son asumidas como parte del problema, de las amenazas y riesgos, y no como los aliados estratégicos para la transición democrática a la consolidación de territorios de paz.

En resumen, las confrontaciones armadas que persisten en regiones importantes de Colombia tienen impactos graves para la población y las economías pero son menores de los que se presentaban antes del acuerdo final entre las FARC EP y el Estado colombiano. En cerca la tercera parte de los municipios se registran confrontaciones armadas de diverso tipo y en 150 de ellos hay presencia armada del ELN. Los objetivos y características de las acciones armadas de los grupos narcoparamilitares, rearmados o residuales y disidentes de las FARC EP se hacen más visibles por la disputa por territorios entre sí y con el despliegue de la Fuerza Pública; sin embargo, han pasado a ser formas de violencia localizada y fraccionada, no configuran un estado de guerra en el conjunto del país ni son el inicio de un nuevo ciclo de conflicto armado interno con perspectiva de disputar el poder del Estado o de acercarse a la situación de desestabilización que se dio en los años noventa y principios del siglo XXI.

No es cierto como dice el uribismo que en Colombia estemos ante una guerra similar o peor que antes de los pactos de paz, ni que las disidencias de las FARC EP tengan posibilidad de reagruparse para repetir la historia de insurgencia. El futuro de las estructuras armadas depende de muchos factores y entre ellos de la efectividad del Estado en la implementación de los pactos de paz, en los planes socio económicos democráticos de gran alcance en las regiones, en el avance hacia las negociaciones con el ELN y en estrategias de desmantelamiento de narcoparas, paramilitarismo, mafias con estructuras macrocriminales y en más amplios consensos y movilización por la paz y la democracia. El obstáculo mayor para una transición más rápida al posconflicto es la fuerte oposición a los acuerdos de paz desde el partido de gobierno, la ofensiva de la ultraderecha para recuperar terreno perdido y estrategias similares a la “seguridad democrática” dentro de las FF.AA. y el énfasis en los enfoques de seguridad antiterrorista y de acción integral desde lo militar y no desde la seguridad humana. Si no se consolida una gran alianza política y social de movilización por la paz, que se exprese también en los gobiernos territoriales, si no se aíslan la estigmatización y los discursos del odio, la transición al postconflicto será más difícil y traumática y las confrontaciones armadas, desplazamiento forzado y asesinato de líderes y lideresas tendrán mayor espacio en las regiones.

---

## BIBLIOGRAFIA

- Archila, Emilio (2019) El Espectador, Agosto 17. Disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/politica/emilio-archila-sobre-oposicion-y-su-balance-del-acuerdo-de-paz-escribieron-el-reporter-en-bogota-articulo-875086>
- Becerra, Silvia J. (2018). Organizaciones sucesoras del paramilitarismo. Lecciones para aprender del eterno retorno de la guerra. Comisión Colombiana de Juristas. Disponible en: [https://www.coljuristas.org/documentos/libros\\_e\\_informes/organizaciones\\_sucesoras\\_del\\_paramilitarismo.pdf](https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/organizaciones_sucesoras_del_paramilitarismo.pdf)
- Centro de Memoria histórica (2017). Grupos armados postdesmovilización. Disponible en <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes/publicaciones-por-ano/2017/grupos-armados-posdesmovilizacion>
- Congresistas independientes (2019). Balance de implementación del Acuerdo de Paz en el primer año de la Administración de Iván Duque. Bogotá (mimeo).
- Defensoría del Pueblo (2017). Grupos armados ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo. Disponible en: [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)
- Espitia C., Carlos (2019). Grupos armados posdesarme Farc Ep. Disponible en: <https://www.nodal.am/2019/07/grupos-posdesarme-farc-ep-la-reconfiguracion-armada-en-colombia-por-carlos-eduardo-espitia-cueca/>
- Fundación Paz y Reconciliación (2018). Disponible en: <https://pares.com.co/2018/12/24/como-guacho-y-david-formaron-grupos-armados-postfarc/>
- González Posso, Camilo (2017). El complejo paramilitar se transforma. Indepaz. Bogotá D.C. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/03/03.17-EL-COMPLEJO-PARAMILITAR-1.pdf>
- INDEPAZ, 2018. Conflictos armados focalizados. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/12/ConflictosArmadosFocalizados-Indepaz-4.pdf>
- Presidencia de la República (2019). Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. Disponible en: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documents/politica\\_defensa\\_degaridad2019.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documents/politica_defensa_degaridad2019.pdf)
- Revista Semana (2019). ¿Falsos positivos 2.0? La denuncia de 'The New York Times' contra el Ejército Nacional. Mayo 18. Disponible en: [https://www.semana.com/nacion/articulo/ordenes-de-lethalidad-the-new-york-times-habla-de-possibles-falsos-positivos/615936](https://www.semana.com/nacion/articulo/ordenes-de-letalidad-the-new-york-times-habla-de-possibles-falsos-positivos/615936)
- Verdad abierta (2018). Grupos armados ilegales impactan en el Cauca. Disponible en: <https://verdadabierta.com/reacomodo-grupos-armados-ilegales-impacta-fuerza-cauca/>

---

# ***El acuerdo final y el Plan Nacional de Desarrollo: compromisos y correspondencia***

CINEP – CERAC STCVI<sup>1</sup>

---

**E**ste artículo presenta el estado de implementación de cada uno de los seis puntos del Acuerdo Final (A.F) firmado entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP e identifica la inclusión de los compromisos establecidos en dicho acuerdo en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND Ley 1955 de 2019).

Por primera vez se debe cumplir lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2016<sup>2</sup>, en el que se establece que, durante un período de veinte años, el PND debe incluir un componente específico para la paz en el Plan Plurianual de Inversiones -PPI- con recursos adicionales a las inversiones ya programadas por las instituciones públicas. Justamente, una de las mayores controversias en las discusiones públicas del PND ha sido lo referente a los recursos para financiar los compromisos establecidos en el A.F., lo que dio lugar a que en el curso del debate en el Congreso de la República se resolvieran algunas de las preocupaciones que esta Secretaría Técnica (ST) planteó en su Quinto Informe de Verificación del A.F<sup>3</sup>.

Si bien, las bases del PND incluyeron el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz- PPIP- con recursos por \$37.1 billones que equivalen al 3,4% del total de recursos para el PND (\$1.091.1 billones), no detallan los programas y objetivos a los que estarán dirigidos, sino únicamente las líneas de acción, por lo cual persiste la preocupación en cuanto a la falta de claridad sobre los recursos, si los mismos son adicionales a los ya programados por las entidades públicas, y si responden en su totalidad a la implementación del A.F.

Aunque los recursos señalados en el PND como inversiones para la paz superan a los previstos por el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018, esto se puede explicar por la inclusión en el PND de recursos destinados a nuevos compromisos de la política de estabilización del Gobierno Nacional y al cumplimiento de obligaciones derivadas de otras normas legales, como la Ley de Víctimas (1448 de 2011) y sus decretos–ley étnicos.

---

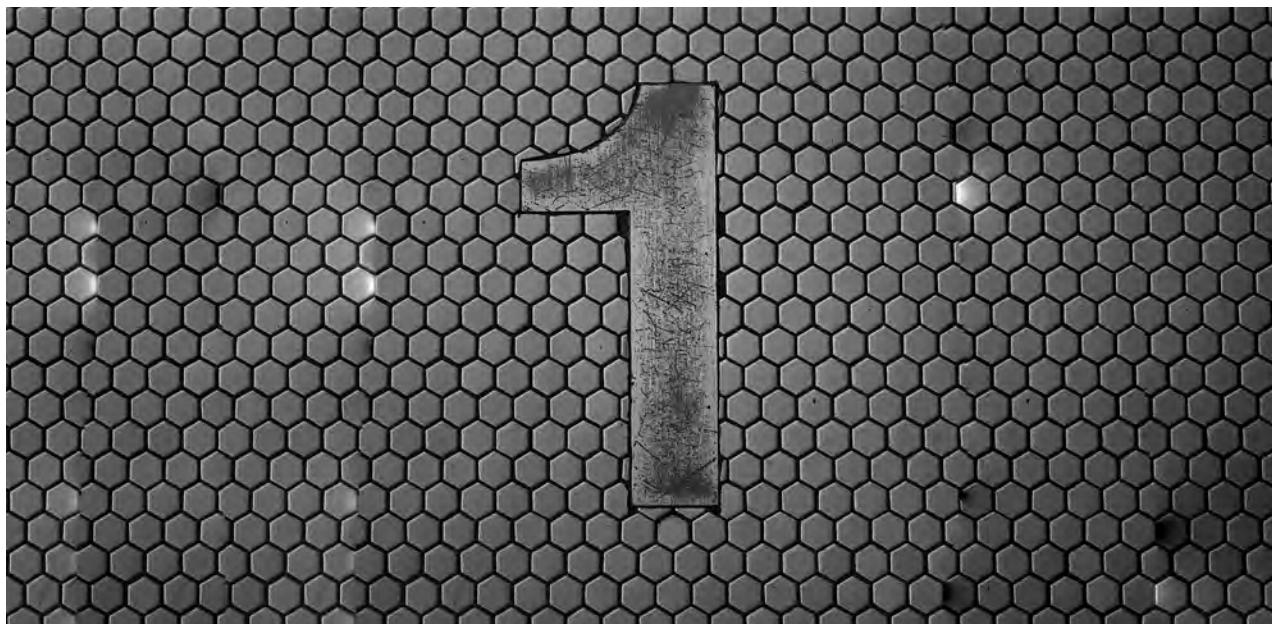
<sup>1</sup> Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional-STCIV-. Este artículo recoge el Sexto Informe de Implementación del Acuerdo Final (mayo 2019) y el Documento de Balance sobre los primeros 30 meses de implementación del A.F. (septiembre 2019), realizados por el Centro de Investigación y Educación Popular-CINEP y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos-CERAC- en su calidad de Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional STCIV. Los documentos mencionados pueden ser consultados en las páginas web de cada organización con sus respectivas bibliografías.

<sup>2</sup> “**Artículo 3º.** La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así: Artículo transitorio. **Plan de Inversiones para la Paz.** El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. *Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.* (cursiva fuera del texto).

Las autoridades departamentales, municipales y distritales tendrán la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo para adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz durante los seis meses siguientes a la adopción de este.

Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”.

<sup>3</sup> Quinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). STCVI CINEP/PPP-CERAC Febrero 2019



Durante el debate del PND en el Congreso, fueron realizados ajustes al tema de financiación, entre los que cabe destacar:

- Inclusión del presupuesto y del PPIP- en el artículo 4 de la Ley del PND, que establece el Plan Nacional de Inversiones Públicas 2019-2022.
- Inclusión de la tabla del PPIP, tal cual estaba en las bases del PND, y su aprobación como parte integral de la ley, incorporando como anexo el documento “Plan Plurianual de Inversiones”.
- Creación de un trazador presupuestal denominado “Construcción de Paz”, para que en cada vigencia fiscal, las entidades identifiquen las asignaciones presupuestales tanto de funcionamiento como de inversión destinadas a cumplir con la implementación del A.F. Esta información deberá conformar el proyecto de ley del presupuesto general de la nación durante el tiempo de ejecución del Plan Marco de Implementación<sup>4</sup>, como un anexo denominado “Gasto Construcción de Paz PGN”.
- Designar a la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación en articulación con el DNP como las responsables del Sistema de Información Integral para el Posconflicto –SIIPO-. Estas disposiciones facilitarán el cumplimiento de las metas y la inversión del PMI.

Por lo anterior, se puede afirmar que se cumple parcial y formalmente con lo establecido en el AL 01 de 2016. Formalmente, pues se introduce en el texto del articulado del PND el PPIP. Parcialmente, pues no se corresponde con un Plan Cuatrienal de Implementación que permita la incorporación del PMI y de los principales lineamientos de contenidos de paz en el PND, como lo establece el Conpes 3932 de 2018. El Pacto por la Construcción de Paz no se corresponde con el Plan Cuatrienal de Implementación: i) no tiene seis subsecciones; ii) las disposiciones asociadas al PMI se ubican en diferentes pactos; iii) el PND no hace explícitos los indicadores del PMI que se incluyeron ni su programación anual; iv) no se identifica los sectores y entidades adscritas.

Un aspecto que se debe destacar es la importancia de los recursos de Cooperación Internacional (\$4.112,5 equivalentes al 11,1%) y los provenientes de OCAD Paz (\$2.852,3, es decir el 7,7%), en el total de recursos del PPIP. Así las cosas, el 18,8% del total de recursos no están asignados y su asignación se hará por demanda. El

<sup>4</sup> El Plan Marco de Implementación-PMI, contiene los pilares, estrategias, productos, metas e indicadores necesarios para la implementación del Acuerdo Final. Fue establecido en el punto 6.6.6. del A.F. y aprobado en el documento Conpes 3932 de 2018.

---



# 2

articulado aprobado establece que la secretaría técnica del OCAD PAZ estará en cabeza del DNP (Artículo 32). En materia de Distribución por Pactos (PND Tabla II del contenido), en la Ley del Plan se especifica el Pacto XI, Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas, con una asignación de \$10.4 billones de 2018 y se aclara que estos recursos hacen parte de los \$37.1 billones del PPI para la Paz.

Finalmente, el documento de Bases del PND no cuenta con las metas e indicadores que se requieren para poder corroborar el cumplimiento a la implementación del A.F a nivel de programas y proyectos.

## **Punto 1: Reforma Rural Integral –RRI-**

El A.F. propuso una reforma del sector rural colombiano mediante una combinación de estrategias y medidas tendientes a hacer frente a los principales problemas identificados durante décadas en los diagnósticos sobre el desarrollo del sector y sobre su relación con los orígenes y la persistencia del conflicto armado. Fueron acordadas medidas tendientes a ampliar el acceso y disminuir la alta concentración de la propiedad rural, a propiciar la formalización de la tenencia de la tierra, a mejorar el ordenamiento del territorio y a permitir un mayor acceso a la justicia, entre las que se destacan: catastro multipropósito, zonificación ambiental, medidas alternativas de resolución de conflictos, jurisdicción agraria, y apoyo a las zonas de reserva campesina.

La visión de paz territorial en el A.F. busca un cambio desde el territorio, con amplia participación de los pobladores y para su implementación se priorizó un conjunto de 170 municipios entre los más golpeados por el conflicto y el atraso (Decreto-ley 893 de 2017). Para el cierre de brechas entre las zonas urbanas y las rurales en materia de derechos económicos, sociales y culturales y en el acceso a bienes y servicios por parte de la población rural, se dispone el diseño e implementación de un conjunto de Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.

Como buena parte de las medidas para la implementación de la RRI tienen un horizonte mediano y largo plazo, sus efectos totales sólo podrán ser valorados en el futuro, pero el periodo de inicio de implementación del A.F reviste una importancia fundamental por cuanto debe permitir sentar bases sólidas de la reforma. De ahí la importancia de señalar los pocos avances que se registran en el punto 1, y el paso lento en la implementación de las medidas para el acceso y uso de la tierra rural, a juzgar por las metas y cambios reglamentarios finalmente aprobados en el PND 2018-2022, relacionados con este punto. Tampoco se observan avances en materia de implementación de los enfoques étnico y de género.

---

En efecto, el PND aborda algunos de los puntos necesarios para el desarrollo de la RRI, así sea de forma parcial. Es el caso de la creación del Sistema Catastral Nacional Multipropósito, o de algunas metas en materia de formalización. Otros aspectos, como el Fondo de Tierras, las Zonas de Reserva Campesina, la creación de la Jurisdicción Agraria y el ordenamiento territorial y ambiental<sup>5</sup>, no fueron tratados en el PND, aunque algunos son abordados por la política de estabilización “Paz con Legalidad” (Presidencia de la República, 2018), o por los planes de acción de las entidades encargadas de los diferentes aspectos.

La Ley del PND (artículos 85 a 88) aprobó algunos aspectos relacionados con el catastro multipropósito, como la designación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi como autoridad catastral con funciones de regulación, prestador por excepción y custodio de la información catastral y la apertura a la actividad catastral a nuevos actores. La meta prevista de completar a 2013 el 100% del catastro nacional se reduce al 60%, y se aprueba, en consonancia con el PND, un nuevo Conpes, el 3958 de marzo de 2019, con la nueva estrategia para la implementación del catastro multipropósito.

En materia de acceso a tierras, el PND no establece metas, ni avanza en una estrategia para la conformación del Fondo de Tierras. La Agencia Nacional de Tierras -ANT- en su Plan de Acción 2019 establece como metas entregar 240 predios por medio del subsidio integral de tierras y cubrir 900 solicitudes de adjudicación de baldíos. La forma en que están planteadas las metas (número de predios o de solicitudes) no permite una comparación con las establecidas en el A.F. por cuanto éstas lo están en hectáreas. En cuanto a formalización para 2019, el Plan de Acción prevé siete mil u ocho mil predios<sup>6</sup> de pequeña propiedad rural formalizados, en cumplimiento de la Sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional. Así mismo, se plantea otra meta de alcanzar 9.800 has de propiedad privada rural formalizadas, meta muy baja comparada con el compromiso del A.F. de formalizar siete millones de hectáreas. El PND 2018-2022 plantea como metas de formalización 23.294 “títulos formalizados sobre predios privados” y 6.325 “títulos formalizados que otorgan acceso a tierras”.

Tampoco hay avances en materia de creación de la Jurisdicción Agraria, ni en la creación y fortalecimiento de las Zonas de Reserva Campesina -ZRC-. En el primer caso, se está a la espera de la comisión que el Gobierno Nacional creará para revisar experiencias nacionales e internacionales en la materia, y que deberá ilustrar su decisión. En el segundo, las ZRC no son objeto de metas o lineamientos en el PND y en el Plan de Acción de la ANT los productos relacionados aparecen con metas y recursos en cero (ANT, 2019).

Aunque el PND afirma haber alineado sus metas con el PMI y, como se señaló antes, ello no se cumple en materia de acceso y formalización de la tierra, tampoco se aprecia su correspondencia en las otras tres metas trazadoras del PMI:

1. En materia de pobreza, las metas del PMI son la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en un 50% de la pobreza multidimensional en zona rural en un período de 15 años. El PND en el “Pacto por la Equidad” establece metas precisas de reducción de la pobreza extrema y de la multidimensional en zona rural. Sin embargo, el énfasis en la disminución de la pobreza extrema no se hace en la zona rural ni en los municipios PDET. Las metas de reducción en el cuatrienio, en vez de contribuir a disminuir el peso de la pobreza rural en la pobreza total, lo aumenta<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Estos temas son tratados en los puntos AF.1.1.1 (Fondo de Tierras); A.F. 1.1.5 (Formalización); A.F. 1.1.8 (Zonas de Reserva Campesina y Jurisdicción Agraria; A.F.1.1.9 (Sistema de Catastro Multipropósito) y A.F.1.1.10 (Ordenamiento territorial y ambiental)

<sup>6</sup> Las cifras no son claras. Mientras en el texto del Plan de Acción 2019, página 13 se habla de 7.000 títulos, en el anexo que acompaña al plan de acción, (pestaña formalización) la cifra es de 8.000.

<sup>7</sup> Mientras en la situación de base, las personas en pobreza extrema en zonas rurales son 48,6 % del total de personas en pobreza extrema del país, en 2022, serán el 54,3 %. Las personas en pobreza extrema en municipios PDET que en la línea de base representan 55 % del total del país, en 2022 serán el 60 %. Algo similar sucede con la pobreza multidimensional: con el indicador de IPM, el peso de los pobres rurales en el total de pobres del país pasa de 47% a 56,9 %.

- 
2. La meta del PMI es la erradicación del analfabetismo en zona rural para el 2031. Las bases del PND señalan una tasa de analfabetismo de 12,1% en zona rural en 2017, frente a 3,4% en el área urbana. Sin embargo, no establece meta alguna y asigna al Ministerio de Educación Nacional la definición de una línea de base y de la meta correspondiente a partir de los resultados del Censo Nacional de Población de 2018.
  3. El PMI establece como meta trazadora la atención universal de niños y niñas en la primera infancia. Aunque el PND establece metas globales y afirma que se dará prioridad a las áreas rurales, no se plantean metas específicas que permitan evaluar el avance hacia la cobertura universal.

En cuanto a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (A.F. 1.2.1 a 1.2.6), tanto en la política de estabilización del Gobierno Nacional como en el PND la principal apuesta para la implementación de los PDET es la llamada Hoja de Ruta Única -HRU-. Una vez concluida la etapa de planeación participativa y quedar aprobados los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR- en las 16 subregiones priorizadas para este fin, en el PND (artículo 281) se estableció la HRU como un instrumento de la política de estabilización que pretende articular, para los 170 municipios focalizados, los PATR, Planes Nacionales Sectoriales -PNS-, Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA-, Planes Integrales de Reparación Colectiva -PIRC<sup>8</sup>, Plan Marco de Implementación -PMI-, planes territoriales y planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral -ZEII- creadas por la Ley 1941 de 2018, estos últimos cuando exista coincidencia territorial y temporal.

De acuerdo con el PND, la coordinación de la HRU está a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación —entidad que dará los lineamientos para la articulación de los proyectos— con el apoyo del DNP y de la Agencia de Renovación del Territorio -ART. La HRU deberá tener un acuerdo de inversión y un cronograma de ejecución anualizado para cada subregión, identificando proyectos, responsables, compromisos y fuentes de financiación.

Finalmente, los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral -PNRRI- (A.F. 1.3), diseñados para el desarrollo de políticas sectoriales destinadas a erradicar la pobreza extrema, disminuir la desigualdad y las brechas entre el campo y la ciudad, hasta el momento no han concluido su diseño. El PND 2018-2022, recoge algunos de los planes sectoriales ya aprobados, como es el caso del Plan Nacional de Vías para la Integración Regional<sup>9</sup>, y propone su implementación. En otros casos, como en el Plan de Riego y Drenaje, el PND (art. 255 a 261) incluye, como lo hizo con el catastro, algunas modificaciones, pero no aborda en su totalidad los cambios a la ley de Adecuación de Tierras -ADT- existente<sup>10</sup>, previstos en el Conpes 3926 de 2018 que contiene la política de adecuación de tierras 2018-2038, y en el Proyecto de Ley en trámite en el Congreso de la República<sup>11</sup>, con lo cual se pierde una oportunidad de dar a la política de ADT una visión integral del desarrollo rural.

En otros campos, como electrificación, no se establecen metas diferenciadas para la zona rural ni para los PDET. En conectividad, se incluye como meta la conexión a internet de alta velocidad de las cabeceras municipales de los 170 municipios PDET. Sin embargo, la línea de base señalada en el PND muestra que el 100% ya tendrían hoy en día dicha conexión.

En cuanto a los planes de desarrollo social, el PND recoge parcialmente las metas establecidas en el PMI. Por ejemplo, en cuanto a creación de modelos de salud diferencial para zonas con población dispersa. La meta

<sup>8</sup> Aunque estos son un instrumento creado por la Ley 1448 de 2011, de Víctimas y Restitución de Tierras, en el articulado aprobado se mencionan como derivados del A.F.

<sup>9</sup> Aprobado por Resolución No. 3260 del 3 de agosto de 2018)

<sup>10</sup> Ley 41 de 1993

<sup>11</sup> Proyecto de Ley de Adecuación de Tierras: el proyecto de Ley 004/18-S de adecuación de tierras

---

sin embargo es baja: pasar de uno a cuatro municipios con dicho modelo, lo que representaría el 2,4 % de los municipios PDET. Como en el caso de la pobreza, las metas establecidas en indicadores de salud tradicionales, como la tasa de mortalidad infantil -TMI- (en menores de 5 años) por Enfermedad Diarréica Aguda -EDA- no contribuye al cierre de brechas: en el documento de bases del PND, la relación entre las TMI entre zona rural y la total del país pasaría de 1.73 en 2016 a 2.09 en 2022.

En educación, el PND incluye el compromiso de definir e implementar una política de educación rural, con prioridad en los municipios PDET, teniendo como meta una tasa de cobertura bruta de 100% en educación media en dichos municipios. En vivienda rural el PND hace un cambio de importancia, le quita la competencia al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la traslada al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que hasta ahora mantenía competencia solamente sobre la vivienda urbana, lo cual puede impactar el desarrollo del Plan Nacional de Construcción de Vivienda Rural (Decreto Ley 890 de 2017), y las resoluciones que lo reglamentan, puesto que el PND ordena la definición de una nueva política. En cuanto a los planes de desarrollo productivo, el PND no menciona, en general, ni el PMI ni el A.F., aunque algunas de las metas propuestas pueden estar relacionadas con la implementación.

En materia de género, el A.F. prevé medidas destinadas a disminuir las barreras institucionales y sociales que enfrentan las mujeres rurales en el acceso y uso de la tierra, tales como la creación de mecanismos específicos para facilitar el acceso a los subsidios y al Fondo de Tierras, el contar con información desagregada por género proveniente del catastro multipropósito, un plan de formalización masiva con medidas específicas para proteger la propiedad de las mujeres y una jurisdicción agraria con asesoría legal sobre sus derechos a la tierra, así como medidas específicas para atender sus necesidades en materia de salud, educación, formación profesional y promoción de la autonomía económica y social.

Desafortunadamente no se registran avances significativos en estos campos. El PND contiene algunas medidas y metas para las mujeres rurales, especialmente en el Pacto XIV, Pacto por la equidad de las mujeres, con la línea “Mujeres rurales como agentes de la transformación en el campo”. Desde allí se busca su inclusión en el ordenamiento social y productivo del territorio y en la provisión de servicios de extensión agropecuaria y acceso al crédito, así como su inclusión en los registros, principalmente en el Registro de Sujetos de Ordenamiento- RESO, (Decreto Ley 902 de 2017), en el marco del cumplimiento del A.F. Otras metas incluidas en el PND, como el incremento de la participación femenina en operaciones de crédito agropecuario, son un avance, pero no incluyen metas que permitan medir los compromisos del AF, como el acceso a créditos y subsidios para compra de tierra. Las metas de formalización establecidas en el PND no permiten saber las hectáreas entregadas o formalizadas exclusivamente a mujeres, ni medir el efecto en el cierre de brechas en el acceso a la propiedad rural.

## **Punto 2: “Participación política: Apertura democrática para construir la paz”**

La democracia en Colombia, si bien puede definirse como tal, pues cuenta con los atributos procedimentales que usualmente la constituyen (pesos y contrapesos, elecciones regulares, incertidumbre en sus resultados, etc.), ha estado atravesada por un conjunto de bloqueos institucionales y fácticos que afectan profundamente su calidad, especialmente en las regiones con menor presencia del Estado y más fuertemente afectadas por el conflicto armado.

Por lo anterior la participación política y la ampliación de la democracia es uno de los puntos centrales del A.F., que toma la Constitución de 1991 como referente normativo y establece rutas para acordar reformas con otros actores políticos y ciudadanos, adoptando un conjunto de medidas distribuidas en tres grandes temas bajo la idea rectora de que la ampliación de la democracia es una condición necesaria para canalizar

---

institucionalmente los conflictos de la sociedad y de esta forma desterrar la violencia como recurso de lucha política y resolución de diferencias.

Si bien la firma del acuerdo tuvo unos efectos directos en términos de disminución de la violencia asociada al conflicto armado, el incremento en la participación electoral en las últimas elecciones presidenciales y legislativas y la mayor predisposición de los ciudadanos a reivindicar sus derechos en las calles son resultados que no son directamente atribuibles a una adecuada implementación de lo acordado en el punto dos. Al analizar el estado de implementación de ese punto con respecto a los demás, es el que menores avances registra, posiblemente porque hay escaso interés en su implementación y fuertes bloqueos políticos en el Congreso, así como un importante déficit de capacidades institucionales y políticas mal enfocadas en temas de seguridad; desinterés y falta de voluntad política en lo relacionado con las garantías para la participación ciudadana y la protesta; y resistencias políticas frente a la reforma política y las CTEP.

En materia de correspondencia entre el A.F y el PND 2018-2022, hay que decir que el Gobierno nacional introdujo algunos compromisos relacionados con el punto 2 del A.F: la protección a líderes sociales y defensores de DDHH, la promoción de la participación ciudadana y temas relacionados con la participación política. Sin embargo, esto es aún insuficiente pues no se reconocen los insumos ni una buena parte de la institucionalidad derivada del A.F. en materia de protección de líderes sociales, e ignora los lineamientos de políticas públicas derivadas de distintas instancias de participación y consulta que este punto contempló y que ya se implementaron para este propósito; igualmente, las metas que se trazan en el respecto a los temas que introduce son de corto alcance y no existe la posibilidad de identificar fácilmente las partidas presupuestales asignadas en el PPIP.

En cuanto a las políticas de protección de líderes sociales y defensores de DDHH, es positivo que después de su reactivación, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad haya sesionado en cuatro departamentos, articulada a los Consejos Departamentales de Paz y que el Plan de Acción Oportuna-PAO- registre trece sesiones territoriales. También que estos aspectos hayan sido introducidos en el PND, en el “Pacto por la Legalidad”, bajo una orientación de seguridad multidimensional, un compromiso por sacar adelante una Política Pública Nacional de Prevención y Protección y la prioridad de fortalecer la Unidad Nacional de Protección para agilizar la respuesta del Estado frente a las alertas de riesgo.

En materia de mecanismos de participación ciudadana y directa, son pocos los avances en su implementación y se advierte la necesidad de realizar los ajustes normativos y garantías en asuntos relacionados con la protesta social y la participación ciudadana. Si bien algunos de los compromisos quedaron incorporados en el PND, expresados en una “Política Nacional de Inclusión y Participación Democrática y una Política para la resolución pacífica de la conflictividad social”, en el PPIP no se observan fuentes claras de financiación, ni tampoco se tienen en cuenta las propuestas y lineamientos que ya existen en este mismo sentido, construidas gracias a un espacio de consulta amplia con la ciudadanía en cumplimiento de una de las disposiciones de este A.F.

Tampoco se registran mayores avances en las medidas para promover la participación electoral, con especial énfasis en los territorios más fuertemente afectados por el conflicto armado. Es el caso del fallido trámite de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz-CTEP- y el de la reforma política que se hundió en el Congreso y que durante el trámite legislativo que se cursó, perdió su espíritu democratizador. En el PND todo este tema fue el que tuvo un menor desarrollo al limitarse a mencionar tres acciones concretas<sup>12</sup> que no contribuyen a resolver los problemas de fondo del sistema electoral y la participación política tal como lo establece el A.F.

---

<sup>12</sup> Ellas son: (i) la formulación de lineamientos de fortalecimiento del sistema electoral y de partidos mediante una propuesta de reforma de ley que garantice transparencia; (ii) una ruta de acción prioritaria en los municipios que históricamente han tenido bajos niveles de participación electoral; y, (iii) mejorar la accesibilidad de los puestos de votación aumentando las estaciones biométricas, facilitando el acceso a puestos de votación a personas con discapacidad y evaluando la distribución territorial de las mesas de votación.



Un aspecto por destacar es la participación de las dos plataformas de organizaciones de mujeres en las sesiones territoriales de la Subcomisión Nacional de Garantías de Seguridad. De igual forma, se ve como un avance, si bien conviene profundizar en ello, que algunos contenidos del PND reconozcan la necesidad de incorporar un enfoque diferencial en los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Por su parte, aunque en el PND se introduce el enfoque étnico y se parte de un diagnóstico adecuado de los riesgos que esta población enfrenta, no promueve medidas específicas claves para su protección, como es el fortalecimiento y reconocimiento de las guardias indígenas y cimarronas en el marco de las reivindicaciones históricas de esta población.

### **Punto 3: “Fin del conflicto”**

Los compromisos contenidos en este punto son de la mayor importancia, pues trazan la ruta para dar cumplimiento al cese del fuego definitivo y bilateral (CFHBD), la dejación de armas (DA), la reincorporación socioeconómica y política de los exintegrantes de las FARC y las medidas necesarias para crear las garantías de seguridad para la construcción de una paz estable y duradera. Los distintos informes de verificación dan cuenta del cumplimiento total del CFHBD y de la DA, así como los avances y déficits presentados en materia de reincorporación y garantías de seguridad.

La dejación de armas fue un procedimiento técnico, trazable y verificable mediante el cual la Organización de Naciones Unidas-ONU- recibió la totalidad del armamento de las FARC-EP. El CFHBD y la DA se cumplieron en su totalidad según lo establecido en el A.F. y en los protocolos. Quedan algunas tareas rezagadas con relación a la extracción, ubicación y deshabilitación de algunas caletas, y la entrega total de los bienes y activos inventariados en agosto de 2017 por las FARC para la reparación de las víctimas del conflicto armado.

La decisión de la Corte Constitucional de reconocer la competencia de la Fiscalía General de la Nación sobre los bienes y activos de las FARC no inventariados en agosto de 2017 y su destino al Fondo de Reparación para las Víctimas, de acuerdo a lo establecido en el A.F. (5.1.3.7) y en el Decreto Ley 903 de 2017, responde a los compromisos del A.F. sobre el derecho de las víctimas a una reparación integral. Decisión que tendrá que articularse con la disposición del Gobierno Nacional de fortalecer el Fondo para la Reparación para las Víctimas de la Violencia establecida en el PND (art. 282) que destina recursos de los bienes extintos que no hayan sido entregados por las FARC-EP al Fondo de Víctimas establecido por la Ley 1448 de 2011 (art. 68, numeral 8),



como una fuente alternativa de financiación para que la Unidad para las Víctimas gestione estos recursos para las reparaciones individuales y colectivas, recursos que antes estaban destinados a ser administrados por el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado-Frisco.

En cuanto al proceso de reincorporación, y con el propósito de contribuir a generar condiciones a corto, mediano y largo plazo que faciliten proyectos de vida dentro de la civilidad de los excombatientes de las FARC, el A.F. (3.2.2) contiene medidas de reincorporación socioeconómica, que incluyen la implementación de proyectos productivos, colectivos e individuales, atención en salud y educación para los excombatientes y apoyos económicos excepcionales y transitorios. En la meta establecida en las bases del PND sobre el “porcentaje de personas atendidas y acompañadas en los procesos que lidera la ARN”, el cumplimiento para el cuatrienio se aumenta al 80 % en el número de personas atendidas por el Gobierno Nacional, lo que impacta positivamente en el proceso de reincorporación de los excombatientes al ampliar la cobertura de atención integral.

Los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación –ETCR, establecidos como figura jurídica hasta el 15 de agosto de 2019 (Decreto 2046 de 2018), se mantendrán, según lo dicho por el Gobierno Nacional, hasta agosto de 2020, con abastecimiento y suministro de alimentos (Decreto 1629 de 2019). Estos espacios se tendrán que transformar, para lo cual el Gobierno diseñó la “Estrategia de Fortalecimiento de iniciativas de autoabastecimiento” que tendrá vigencia hasta el 30 de diciembre de 2019. De los 24 ETCR, el Gobierno mantendrá 13 y reubicará 11, ante la imposibilidad de adquirir los predios y problemas de seguridad en las zonas (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2019). Los miembros del Consejo Nacional de Reincorporación-CNR, tanto de FARC como del Gobierno, iniciaron una gira en todos los ETCR para acordar con los excombatientes la estrategia de estabilización y las alternativas para los espacios territoriales que deben ser reubicados.

Además de los ETCR, los excombatientes de las FARC en proceso de reincorporación se han asentado en Nuevas Áreas de Reincorporación (urbanas y rurales), en donde viven y desarrollan proyectos productivos. Hasta el 15 de mayo, de acuerdo con el componente FARC en el CNR, había 27 Nuevas Áreas de Reincorporación Rural y 25 Nuevas Áreas de Reincorporación Urbana para un total de 52. Sin embargo, esta figura no está contemplada en el A.F. o en algún otro mecanismo legal.

El PND incluyó (art. 283) la posibilidad de que los excombatientes en proceso de reincorporación puedan acceder a tierras para el desarrollo de proyectos productivos, para lo cual la Sociedad de Activos Especiales-

---

SAE- tiene la competencia de transferir “las tierras a las personas en proceso de reincorporación que tengan consolidado y aprobado su proyecto. Este traspaso -ha anunciado el Gobierno- se hará con la aprobación previa de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización -ARN” (ARN, 2019).

Las garantías de seguridad contempladas en el A.F. son indispensables para su desarrollo e implementación, pues generan confianza entre las partes. Un primer conjunto de medidas del A.F. buscan fortalecer la política criminal frente a las organizaciones criminales sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. Se contempla la creación de una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (A.F. 3.4.3) y un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política -SISEP (A.F. 2.1.2.1) e incluye el fortalecimiento de capacidades investigativas de la Fiscalía General de la Nación como parte de la lucha contra estas organizaciones. Al interior de la Fiscalía, el A.F. creó la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones criminales. El A.F. estipula la creación del Cuerpo Élite de la Policía Nacional para aumentar la capacidad de acción inmediata del Estado para combatir “las organizaciones y conductas objeto de este acuerdo y su desmantelamiento” (A.F. 3.4.5). Otras medidas buscan garantizar la protección individual y colectiva de los movimientos sociales y las comunidades, para lo que el A.F. establece el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades en los Territorios (A.F.3.4.8) y la Reforma al Sistema de Alertas Tempranas (A.F. 3.4.9). Además, contempla medidas para la supervisión a los servicios de vigilancia y seguridad privada (A.F. 3.4.10) y medidas de prevención y lucha contra la corrupción (A.F. 3.4.11).

Estas medidas han avanzado en la creación y puesta en marcha de la institucionalidad. Sin embargo, hay problemas de articulación en su funcionalidad, persistiendo la violencia política que afecta a defensores de DDHH, líderes sociales y comunitarios y a excombatientes de las FARC en proceso de reincorporación y algunos de sus familiares. El Gobierno Nacional implementa el Plan de Acción Oportuna -PAO- en 24 zonas afectadas por el conflicto armado. En cada una de ellas, en coordinación con las autoridades locales, fueron adoptadas medidas de seguridad y protección para los líderes sociales y defensores de DDHH, especialmente con el aumento de la fuerza pública en el territorio. El “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia” del PND, establece estrategias para la protección de personas y comunidades en riesgo, con elementos de prevención, protección y judicialización, sin que hayan sido incluidas las disposiciones del Decreto 660 que establece las medidas de prevención y seguridad a nivel nacional y territorial para la protección colectiva de las comunidades y organizaciones en el territorio (A.F. 3.4.8).

Buena parte de las acciones de este punto ya fueron cumplidas y otras presentan avances importantes, pues su implementación estaba estipulada en el A.F. para los primeros meses después de su firma. Sin embargo, persisten retos importantes en el mediano y largo plazo en materia de reincorporación económica y la sostenibilidad de los proyectos productivos, así como en garantizar el funcionamiento y efectividad de las instancias creadas por el A.F. en garantías de seguridad y su articulación con los programas actuales de Gobierno.

#### **Punto 4: “Solución al problema de las drogas ilícitas”**

El Punto 4 del A.F. tiene tres temas generales: i) Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS- y Planes Integrales de Desarrollo Alternativo -PISDA- con participación de las comunidades; ii) Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas; iii) Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos. Los principales avances han tenido lugar en lo relacionado con la erradicación (voluntaria y forzosa) de cultivos de uso ilícito, mientras otros compromisos como la construcción de proyectos productivos de largo plazo aún no tienen avances en su implementación.

Frente al seguimiento del PNIS, el A.F. incluye compromisos sobre cronogramas, metas e indicadores, que deben ser incluidos para “medir el impacto de los proyectos en las condiciones de bienestar de las comunidades” (A.F. 4.1.3.6, p.115). El Gobierno fijó en 100.000 has la meta de erradicación para 2019. De éstas, 20.000 serán

---

erradicadas de manera voluntaria y las 80.000 restantes de manera forzosa, la mitad por el Ejército y la otra mitad por la Policía Antinarcóticos. En julio de 2019 el Gobierno fijó una meta de erradicación voluntaria de 25.000 has para 2019, aumentando la meta en 25 % con respecto a la anterior (20.000 has). Las metas para 2019 en erradicación voluntaria y forzosa han sido cumplidas en un 40 %: para el caso de la voluntaria (10.000 has a corte de 10 de julio de 2019) y en un 49,6 % para la forzosa (39.720 a 7 de julio de 2019).

En el PND 2018-2022 se incluyó como meta la erradicación de 50.000 has de cultivos a través del programa de sustitución voluntaria, con una línea base de 33.000 has ya sustituidas, con lo que la meta real para el resto del cuatrienio, es de 17.000 has. Si la meta estimada para 2019 es de 25.000 has, significa que este año podría cumplirse la meta de sustitución para todo el cuatrienio. El PND incluye la meta de 280.000 has para ser erradicadas en el cuatrienio de manera forzosa, de las cuales ya fueron erradicadas 143.094, según la línea base del PND. En términos de las familias suscritas al PNIS, las Bases del PND establecen como meta la finalización de los procesos de erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito para el 100 % de las familias. Sin embargo, no es claro si hace referencia a las casi 100.000 familias vinculadas por acuerdos individuales o al total de familias vinculadas por acuerdos colectivos.

La persistencia de riesgos de seguridad en los territorios con presencia de cultivos de uso ilícito permanece como una de las mayores preocupaciones, por la vida de las personas en esos territorios y porque representan obstáculos para el avance de los programas de sustitución, erradicación, verificación de has erradicadas, concertación de proyectos con comunidades, entre otros.

La HRU incluida en el PND para articular los PISDA y los PATR con los Planes Nacionales Sectoriales, Planes Integrales de Reparación Colectiva, Plan Marco de Implementación planes territoriales y planes de las ZEII es una oportunidad para el Gobierno de avanzar en la construcción de los PISDA, de la mano con los otros planes que avanzan en el territorio.

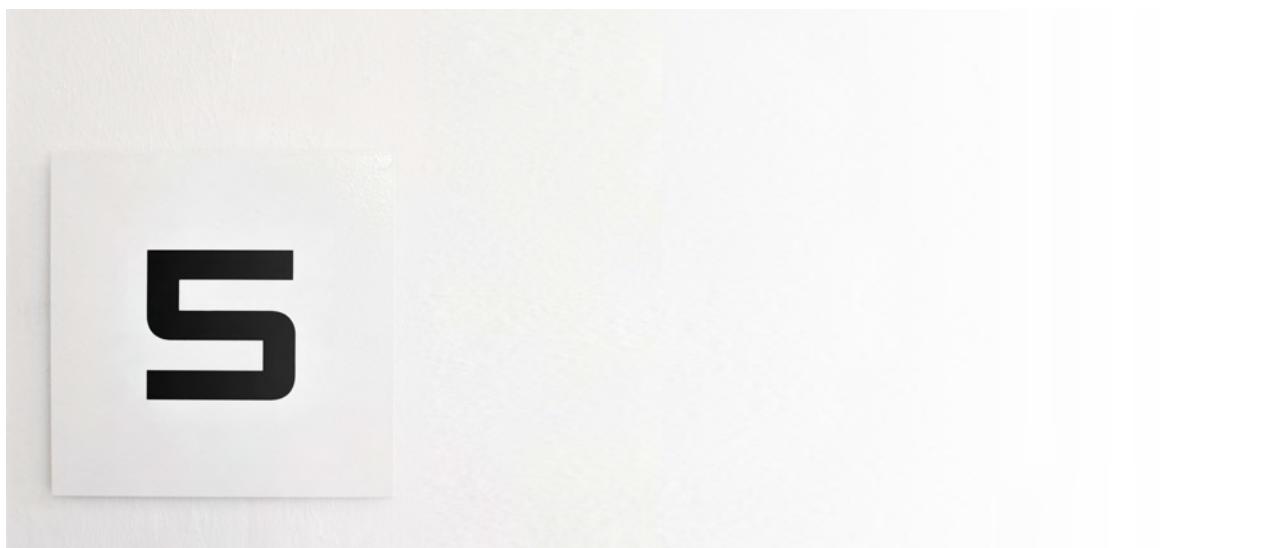
La falta del desarrollo normativo del tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores representa un incumplimiento de los compromisos del A.F., en tanto éste debe brindar garantías jurídicas a las familias vinculadas al PNIS y tendría que haberse terminado durante el primer año de implementación del A.F.

El avance en materia de prevención del consumo de drogas y salud pública es principalmente normativo y de inclusión en políticas públicas de Gobierno. Con la misma dinámica los compromisos de lucha contra el narcotráfico, como el control de insumos y el mapeo del delito no presentaron avances durante el periodo de este informe.

### **Punto 5: “Acuerdo sobre las Víctimas del conflicto”**

El acceso a la justicia se ha visto fuertemente limitado, por altos niveles de impunidad, atención deficiente, poca continuidad en los procesos, y la invisibilización de ciertas formas de victimización. Estas dificultades son mayores en los territorios más azotados por el conflicto, por las barreras geográficas, económicas y los riesgos de seguridad, que sumen en el temor y el terror a las comunidades.

El reconocimiento de esta situación y el horror que la guerra generó en la población, llevó desde el inicio de las negociaciones a acordar la necesidad de resarcir a las víctimas y a hacer partícipes a quienes sufrieron el conflicto, y a recoger sus propuestas y necesidades como paso fundamental en la construcción de una paz estable y duradera. Así, fue creado el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición – SIVJRN- para reconocer a las víctimas como sujetos de derechos, lograr la verdad plena frente a las violencias en el marco del conflicto y sobre los orígenes y partícipes del mismo, garantizar justicia, reparar el daño y crear condiciones para la no repetición.



La implementación del SIVJRNR se ha dado en un contexto político, legislativo y presupuestal particular, que ha permitido avances pero también sumar dificultades o detener la dinámica de la puesta en marcha de lo establecido en el A.F. En particular, en el último año ha sido importante el impacto del contexto, por el cambio de gobierno, la discusión y aprobación del PND y el trámite de distintas iniciativas en el legislativo que buscan modificar algunos de los compromisos establecidos en el A.F. La inclusión del SIVJRNR en el PND (art.2), se concentra en el Pacto XI sobre Construcción de Paz, a lo largo de las líneas de armonización institucional, verdad y memoria, y reparación a las víctimas. Se plantean elementos que podrían impactar la implementación del Sistema, en particular la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

En cuanto a la articulación interinstitucional, se plantea la necesidad de aclarar y armonizar funciones entre la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad -CEV y el Centro Nacional de Memoria Histórica, y se promueve el avance en medidas de reparación simbólica, con estrategias en materia de verdad y memoria. Sin embargo, la insistencia del gobierno en que existe un “desorden” institucional y duplicidad de funciones entre entidades, puede restar credibilidad a las labores que estas desarrollan en cumplimiento de su mandato constitucional y a los compromisos del A.F. Se promueve la articulación entre las entidades del SIVJRNR y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto - SNARIV-, siendo una oportunidad para un trabajo conjunto en los territorios.

Los esfuerzos de las víctimas y de otros sectores sociales para construir y visibilizar sus propuestas de inclusión de la política de reparación contribuyeron a que en el PND se diferencien diversos componentes de la reparación: rehabilitación psicosocial, restitución de tierras, reparación colectiva, retornos y reubicaciones. Sin embargo, los indicadores y metas incluidos no responden a todas las estrategias de las Bases del Plan, y en algunos casos el sector responsable aparece “Por definir”.

El PND prioriza la reparación administrativa vía indemnización, a nivel individual y colectivo, en detrimento de la política de reparación integral y plantea asumir los componentes de atención y asistencia humanitaria a través de la política social del Estado, y establecer el diagnóstico y focalización de las víctimas a través del Sisben IV, con lo cual se desconocerían las condiciones de vulnerabilidad diferenciadas de las víctimas del conflicto y se dificultaría su priorización en el acceso a la oferta social. En cuanto a las mujeres, se destaca que el PND reitera la atención diferenciada, vía rehabilitación psicosocial y la reparación integral a mujeres víctimas y plantea la creación del Sistema Nacional de la Mujer para la articulación de las políticas, instrumentos, componentes y



procesos relacionados con los derechos humanos de las mujeres y promover la transversalización del enfoque de género en las labores que realice la institucionalidad.

Los derechos humanos son abordados a lo largo de todos los pactos del PND, con énfasis en los referidos a la política social del Estado y los relaciona con los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- y la Agenda 2030 de Naciones Unidas, aunque no necesariamente en correspondencia con el A.F. Es positiva la inclusión del Plan de Acción en DDHH como una de las estrategias a implementar por el gobierno y la creación por parte del Defensor del Pueblo de la Comisión Asesora de derechos humanos establecida en el A.F. (5.2.3)

#### **Punto 6: “Implementación, verificación y refrendación”**

El desarrollo de mecanismos que permitan la implementación, impulso y verificación son fundamentales para coadyuvar en el proceso de construcción de paz en el corto, mediano y largo plazo, en la medida en que velan por la correspondencia de la implementación con el A.F., verifican el cumplimiento de cronogramas, fortalecen la confianza de la ciudadanía y el apoyo manifiesto de la comunidad internacional.

En buena parte de las acciones de este punto hay avances importantes, pues su implementación se estipuló para los primeros meses después de la firma del A.F, por cuanto sienta las bases para que el proceso puede avanzar. Sin embargo, persisten retos importantes como garantizar los espacios de diálogo entre las partes, la suficiencia presupuestal para la implementación y las estrategias de comunicación y pedagogía.

El PND en su “Pacto por la Construcción de Paz” incluye una línea denominada “mayor coordinación y eficiencia para la estabilización” que presenta los ajustes institucionales necesarios para definir las funciones de las entidades creadas en virtud del A.F. y promover su coordinación con las entidades existentes. Incluye mecanismos de gestión, como la Hoja de Ruta y el Trazador presupuestal, que tienen el potencial de mejorar la coordinación, articulación y focalización de todos los esfuerzos de implementación que permitirían una mayor eficiencia de los recursos y probablemente un mayor impacto positivo del gasto.

Sin embargo, persisten varios retos asociados a la correspondencia entre el PMI y el PND. Aunque este último incluye el Pacto por la Construcción de Paz, éste no se asimila al Plan Cuatrienal de Paz previsto en el A.F. y

---

que el Documento CONPES 3932 de 2018 estipula. Aun cuando varias de las estrategias contempladas en el PND para implementar el A.F. se encuentran en otros pactos, la correspondencia entre los indicadores del PMI y los indicadores y metas del PND no es clara. El trazador presupuestal permitirá la identificación de los planes y programas del PND que están alineados con el PMI y facilitará su seguimiento, pero no resuelve el problema de correspondencia entre ambos documentos. Vale señalar, que la buena implementación del A.F. y coordinación de los mecanismos dispuestos en el PND, requieren de la puesta en marcha del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIIPO-, el cual tiene severos retrasos.

La integración de los territorios al proceso de implementación, especialmente los más afectados por el conflicto armado, es necesaria para el buen curso del proceso. Para esto, el A.F. estableció como una prioridad normativa reformar la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, para garantizar la inclusión de un componente de paz en el PND y facultar su inclusión en el plan de inversiones de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. El proyecto no ha sido aprobado, lo que dificulta la identificación de los recursos y programas que avanzan en la implementación a nivel local, el seguimiento y monitoreo de los mismos y su cumplimiento. El diseño de la HRU y la adopción por los departamentos y municipios de los PDET como política de largo plazo, podría subsanar en parte la carencia, pues la implementación sería un asunto vinculante en los territorios PDET.

En cuanto al financiamiento de la implementación, a lo dicho al inicio de este artículo, cabe agregar lo referente a los recursos territoriales (6.1.2), en lo cual hay avances importantes. La reforma al Sistema General de Regalías -SGR (Acto Legislativo 04 de 2017) aprobó la destinación de recursos específicos a las zonas más afectadas por el conflicto armado: el 7 % de los ingresos del SGR (asignación para la paz), y el 70 % de los ingresos que por rendimientos financieros genere el SGR, estarán destinados a los proyectos de inversión para cumplir con la implementación del A.F., en los próximos veinte años.

Una decisión de interés es que en el PND se dispuso que la Secretaría Técnica del OCAD Paz esté a cargo del Departamento Nacional de Planeación (Art. 31. Ley 1955, 2019), en reemplazo del Ministerio de Hacienda, lo que representa un avance, pues, como lo han manifestado diferentes mandatarios regionales, “dará la operatividad requerida para la aprobación de proyectos” que beneficien a las regiones (Revista Dinero, 2019). Además, dispuso que la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación tendrá voz y voto en el OCAD Paz y que los proyectos que van a ser financiados con estos recursos estarán orientados al desarrollo de las inversiones previstas en la Hoja de Ruta en los municipios PDET (Art. 281. Ley 1955, 2019). Esta disposición reafirma el interés del Gobierno Nacional de mejorar la coordinación de la implementación del A.F. a través de los distintos instrumentos de planeación y el interés de mejorar la eficacia y focalización en la ejecución de recursos.

La estrategia Obras por Impuestos ha sido determinante para involucrar al sector privado en la construcción de paz. El mecanismo permite que las empresas que lo deseen paguen parte de su impuesto de renta en la ejecución directa de obras de trascendencia social en las Zonas más Afectadas por el Conflicto -ZOMAC-. En la convocatoria de 2018, fueron aprobados 23 proyectos. Dos han sido entregados. En la convocatoria para 2019, fueron aprobados 42 proyectos por \$247.319 millones, que benefician a 57 municipios (28 son PDET) (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2019). Al respecto, el artículo 285 del PND establece que se priorizarán los municipios PDET como beneficiarios de la estrategia, para lo cual la Agencia de Renovación del Territorio priorizará las iniciativas de conformidad con lo identificado en los PATR y en la HRU.

## BIBLIOGRAFIA

- ANT (2019). Plan de Acción 2019. Anexo.  
Presidencia de la República (2018). Paz con Legalidad. Iván Duque Márquez 2018-2022. En: <http://www.posconflicto.gov.co/Documents/politica-estabilizacion-Paz-con-legalidad.pdf>

---

# ***Una deuda con la representación política: las circunscripciones especiales transitorias de paz***

LIDA MARGARITA NÚÑEZ URIBE

Coordinadora de la estrategia de incidencia y presión política

Corporación Viva la Ciudadanía

---

**E**l punto 2 de acuerdo de paz, suscrito entre las FARC y el gobierno nacional, “apertura democrática para construir la paz”, empieza con el siguiente reconocimiento:

“La construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política. Es importante ampliar y cualificar la democracia como condición para lograr bases sólidas para forjar la paz”.

Pluralismo, fortalecimiento de la representación, garantías, inclusión, parecen ser las condiciones que los equipos negociadores en La Habana identificaron para el fortalecimiento de la democracia y la construcción de paz. En efecto, a lo largo de ese capítulo del acuerdo de paz, es posible encontrar una serie de medidas y disposiciones como el estatuto de la oposición, las garantías de seguridad para el ejercicio de la política, las garantías de participación para organizaciones y movimientos sociales, el reconocimiento y las garantías para el ejercicio de la protesta social, la reforma al sistema político y electoral, y la creación de 16 curules en la Cámara de representantes para que poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto tuvieran representación política en el nivel nacional (Punto 2.3.6 del Acuerdo Final).

De acuerdo con el Instituto Holandés para Democracia Multipartidista (2018)<sup>1</sup>, al finalizar el mandato de Juan Manuel Santos, en relación con la implementación del punto 2 del Acuerdo de Paz, “tan solo el 10% de las 94 tareas previstas fueron completas, el 41% estaban en desarrollo y la mayoría de ellas, el 49%, ni siquiera habían empezado a ejecutarse”. El segundo informe, señala que en los primeros meses del gobierno de Duque este rezago se redujo en un 6.4%: “se trata de tareas que buscan garantizar la seguridad de las personas y grupos que participan en política, que facilitan la participación ciudadana no electoral y el ejercicio del control social, y que pretenden facilitar la libre participación electoral de la ciudadanía” (NIMD, 2019, p. 24).

## **Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP)**

El punto 2.3.6 del Acuerdo de Paz “promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono”, plantea la necesidad de garantizar una mayor inclusión y representación

---

<sup>1</sup> El punto 6 del Acuerdo Final de Paz estableció una serie de entidades acompañantes para cada punto. Del punto 2, las instancias de acompañamiento internacional son: UNASUR, Suiza, Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista (NIMD) y el Centro Carter (Acuerdo Final punto 6.4.2)



política de las personas que viven en las zonas más golpeadas por la violencia, el abandono y la débil presencia institucional, mediante “un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por dos períodos electorales.” El Acuerdo dispone además que dichas circunscripciones tendrían reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos/as; financiación especial y acceso a medios regionales; mecanismos especiales de transparencia y garantías para la libertad del voto. Además de condiciones para quienes aspiraran a ocupar dichas curules como que deberían ser habitantes de estos territorios, o personas desplazadas en proceso de retorno; debían ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos o por organizaciones con presencia en el territorio; y en ningún caso podrían ser por partidos políticos con representación en el Congreso, a los que tienen personería jurídica, y de manera explícita al partido político de las FARC.

También dejaba claro que la participación de la ciudadanía de estos territorios en las elecciones para dichas CTEP, no los excluía de su participación en la elección ordinaria de Representantes a la Cámara de sus respectivos Departamentos, y otorgaba a la autoridad electoral la competencia de vigilancia sobre el censo electoral en dichos territorios, las reglas de financiación de las campañas, y a la MOE y los partidos y movimientos políticos mecanismos adicionales de control y veeduría. Adicionalmente, el punto 6.2 del Capítulo Étnico, dispone que sean adoptadas medidas para garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, cuando coincida con sus territorios, y en ese caso podrían ser presentados por los Consejos Comunitarios, los cabildos Indígenas, y las asociaciones de los mismos.

Luego de una consulta con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), el gobierno de Santos, a través del Ministerio del Interior, radicó el proyecto de acto legislativo en mayo de 2017. Este proyecto, entre otros aspectos, planteaba las zonas de las 16 circunscripciones, coincidentes con aquellas que fueron priorizadas para la ejecución de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (170 municipios, agrupados en 16 zonas), excluyendo, sin ninguna explicación, a los municipios de Mocoa (Putumayo) y Manaure (Guajira), para un total de 168 municipios. Además, teniendo en cuenta que dentro de estas zonas había ciudades y municipios con más de 50.000 habitantes aptos para votar registrados en el censo electoral, en la circunscripción solo se incluía a las zonas rurales, tanto para votar como para la inscripción de candidatos/as.

El trámite del proyecto en el Congreso fue difícil y aun hoy persiste la discusión sobre si fue o no aprobado en la última plenaria de Senado que lo votó. En términos del trámite, y dado que se trataba de un acto legislativo



(reforma constitucional) en el marco del procedimiento legislativo especial para la paz (AL 01/ 2016), las dos vueltas en ambas cámaras del Congreso debían surtirse en una sola legislatura. El proyecto culminó su primera vuelta en el Senado en 25 de julio de 2017, y meses después empezó la discusión en la Cámara de Representantes. La segunda vuelta de debates empezó en noviembre, y ese mismo mes terminó con la votación del proyecto en el Senado. La secretaría informó que el proyecto no había alcanzado la votación necesaria para ser aprobada y ser remitida a sanción presidencial. Ante la negativa de la secretaría de avalar la votación obtenida en la plenaria y emitir el concepto de aprobación, el Ministerio del Interior inició varias acciones judiciales en las cuales solicitaba el cumplimiento y traslado del proyecto de acto legislativo a sanción presidencial. Sin embargo, ninguno de estos prosperó.

### **Cinco hipótesis para entender lo incomprendible**

Más allá de las discusiones sobre el trámite del proyecto de ley en el Congreso, es interesante revisar las discusiones que tuvieron lugar entre los congresistas y en el seno de la opinión pública, las cuales permiten comprender las dificultades que aún persisten en el país para que la ampliación de la representación, el pluralismo y la inclusión política se materialice.

#### **¿Curules para cuáles víctimas?**

Desde el plebiscito por la paz el país ha presenciado debates acalorados acerca de si el acuerdo de paz con las FARC debía reconocer derechos únicos y exclusivamente a las víctimas que las acciones armadas y las violaciones a los DDHH causadas por esta guerrilla había dejado; o si la construcción de paz debía reconocer a todas las víctimas del conflicto armado colombiano, lo que incluye a las víctimas de otros grupos guerrilleros desmovilizados, de los grupos paramilitares y del propio Estado.

Los textos del Acuerdo de Paz avanzan en reconocer a las víctimas en su conjunto, sin determinar específicamente a los autores materiales e intelectuales de los hechos de victimización. Los líderes del No en el plebiscito han argumentado que deben ser solamente las víctimas que dejó esa guerrilla, pues se trata de un acuerdo con ellos solamente.

---

Aunque no existen cifras precisas sobre la responsabilidad de grupos armados y fuerza pública sobre hechos victimizantes, el informe Basta Ya reconoce que de las 1.982 masacres documentadas por el Grupo de Memoria Histórica<sup>2</sup> los grupos paramilitares perpetraron el 58,9%, las guerrillas (no sólo las FARC) el 17,3% y la Fuerza Pública aparece como responsable del 7,9% (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, p. 36). En los asesinatos selectivos documentados, el 38,4% fueron responsabilidad de los paramilitares, el 27,7% por actores armados no identificados, el 16,8% por los grupos guerrilleros y el 10,1% por miembros de la Fuerza Pública (Ibid., p. 36-37). En materia de secuestros, el 90,6% de los casos es responsabilidad de las guerrillas y el 9,4% de los paramilitares (Ibid., p. 34). En el caso de las desapariciones forzadas:

“de acuerdo con las denuncias de las organizaciones de derechos humanos y de familiares de desaparecidos, la presunta autoría de estas acciones estaría concentrada en la Fuerza Pública y en los paramilitares. De los 5.016 casos documentados por las organizaciones mencionadas, se logró establecer al presunto autor en solo 689 casos. De este total, 290 fueron desaparecidos por miembros de la Fuerza Pública, lo que corresponde al 42,1%; 246, lo fueron por grupos paramilitares, lo que equivale al 41,8%; 137 desapariciones, es decir el 19,9%, fueron atribuidas a otros grupos armados; y finalmente 16 o el 2,3% del total fue atribuido a las guerrillas” (Idem).

Estas cifras, que cubren el período 1988 - 2012, nos muestran que la responsabilidad sobre los hechos victimizantes y las violaciones de los DDHH corresponden a todos los actores del conflicto armado, y por tanto establecer medidas que cubran solo a las víctimas de uno de responsables excluiría del goce de derechos a una porción importante de la población colombiana.

Otro tema de debate, que acabó haciendo carrera en la opinión pública, fue la comprensión del proyecto de ley como “las curules de las víctimas”, y no de los territorios más afectados por la violencia, la inequidad, los cultivos de uso ilícito y la poca o nula presencia estatal. Por ello, se propuso que solamente las personas reconocidas en el Registro Único de Víctimas podrían ser candidatizadas a estas curules, e incluso que solo ellas podrían votar. Además de las dificultades técnicas de esta propuesta (por ejemplo, cómo hacer cruces técnicamente viables entre el RUV y el Censo Electoral), la principal objeción se centraba en la desproporción que estas 16 curules podrían generar, pues de trataba de 16 curules para 8 millones de colombianos que son quienes están reconocidos como víctimas del conflicto en la Unidad para las Víctimas, mientras que departamentos con más población, y no incluidos en las circunscripciones, apenas tienen dos curules.

Muchas de las organizaciones que seguimos de cerca este debate llegamos a la conclusión de que el interés de los partidos mayoritarios en el Congreso no era reconocer como actores políticos a las víctimas de estas zonas, y su necesidad de que por un periodo tuvieran voz en el nivel nacional, sino más conservar el sistema político excluyente, que al final es lo que ha posibilitado que se consoliden sus privilegios en el sistema político.

### **¿Le equidad de género produce inequidad?**

Uno de los argumentos más difundidos por los líderes del No en el plebiscito fue el uso de la “ideología de género” en el Acuerdo de Paz, lo que llevó a que muchas de las medidas para garantizar los derechos de las mujeres y la equidad de género que fueron incorporados en el primer texto, fueran modificadas y “matizadas”.

Aun así, un elemento que terminó siendo una condición a lo largo del punto 2 del acuerdo de paz fue la búsqueda de la mayor equidad en la participación política para las mujeres. Por ello, una condición que fue

---

<sup>2</sup> Organismo temporal responsable de realizar un informe sobre el conflicto armado en el marco de la ley 975 de 2005, más conocida como la ley de Justicia y Paz, marco legal para la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia.

---

debatida y negada por el Congreso fue la conformación de listas para las CETP constituidas por dos personas, y al menos una de ellas debía ser mujer.

Se trataba de una medida que buscaba la paridad, la universalidad y la alternancia para garantizar un aumento significativo de la representación de mujeres en el legislativo, al menos en lo que respecta a las CETP. Como siempre, los argumentos en contra están relacionados con la tesis de que es una medida discriminatoria que excluye a los varones, quienes a la postre siguen siendo la mayoría en el Congreso de la República. En 2017, año en el cual se hizo el trámite de este proyecto de ley, 23 % de los senadores eran mujeres y apenas 19 % representantes a la cámara. Aunque en Colombia, la ley de cuotas obliga a una conformación de listas para el congreso de 30% mujeres, esta medida no ha sido efectiva en modificar la composición por sexo del legislativo nacional. Aunque se presentaron todos los argumentos, finalmente esta proposición fue votada de manera negativa, y hundida en la Cámara de Representantes.

### **¿La paz centralizada logrará paz territorial estable y duradera?**

Una de las características de lo que se ha avanzado en materia de implementación del Acuerdo de Paz, en sus casi tres años, es que se realiza desde el nivel central del Estado, con poca participación de mandatarios y ciudadanía de los diferentes territorios.

Aunque el Acuerdo es prolíjo en medidas que buscan la participación de la ciudadanía rural, de las poblaciones más excluidas de la toma de decisiones, y busca incorporar de manera permanente un enfoque territorial, no necesariamente esto ha redundado en profundizar la descentralización como factor relevante en la construcción de la paz y la profundización de la democracia.

Por ejemplo, una medida muy innovadora del acuerdo de paz era la construcción de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que plantea la participación comunitaria (veredal) de las personas que habitan territorios fuertemente afectados por el conflicto armado, los cultivos de uso ilícitos, la pobreza y la inequidad y la ausencia de presencia estatal. No es casualidad que las zonas PDET coincidan con las de las CETP. Más bien, se trataba de un mecanismo adicional, que además de participación en la toma de decisiones trascendentales sobre el desarrollo y la transformación de esos territorios, involucraba también la posibilidad de una voz en la representación política nacional, de la que también han estado excluida históricamente.

Sin embargo, esto no fue visto así por los senadores y representantes, pero tampoco por el gobierno nacional, quien no incorporó este argumento en la exposición de motivos. Lo que sí ocurrió fue un largo debate para incorporar otros municipios que cumplían con los criterios establecidos para la definición de las zonas, o incluso de aquellos que tienen baja representación política en el legislativo nacional, todo ello en medio del inicio del proceso de inscripción de listas para senado, cámara y presidencia, lo que sin duda contribuyó a enrarecer aun más el ambiente político que impidió a la postre la aprobación del proyecto.

### **La financiación de las campañas ¿gratis para unos y caras para otros?**

Uno de los mayores debates en períodos electorales está relacionado con la financiación de las campañas: no solo los mecanismos a través de los cuales el Estado realizará la reposición de los votos, sino también los topes, las medidas para reportar gastos y donaciones, y las sanciones que deben enfrentar partidos y candidatos que incumplan esta normatividad.

El hecho de que tanto en el acuerdo de paz como en el proyecto de acto legislativo se estableciera que la financiación de las campañas sería preponderantemente estatal despertó diversas suspicacias. Por ejemplo,



sin que fueran los partidos políticos los que propondrían las listas ¿cuál sería el mecanismo más adecuado para recibir dicha financiación? ¿estarían las organizaciones y los grupos significativos de ciudadanos en capacidad de “endeudarse” para luego poder recibir los recursos estatales por la vía tradicional de la reposición de votos? ¿En cuánto debía incrementarse el presupuesto estatal de la financiación de las campañas?

Sería mucho más sencillo conseguir los votos para tener una curul en la Cámara por este mecanismo que por el tradicional, pues en cualquier caso sería mucho menor el número de votos requeridos. Sin embargo, la exclusión de las cabezas municipales con censo electoral superior a 50.000 planteaba retos mayores en términos del ejercicio de la campaña, pues suponía mayor esfuerzo para llegar a las zonas alejadas, casi todas con condiciones de movilidad difíciles, bien por la ausencia de carreteras y caminos o por las malas condiciones en las que se encuentran, o también que en muchos lugares estos recorridos deben hacerse por aire o por agua, lo que incrementa en mucho los costos.

Aunque la última versión del proyecto de ley mantenía la disposición de la financiación preponderantemente estatal, al término de los debates seguía siendo objeto de desacuerdo si esto debía tener una reglamentación específica por parte del Congreso, o una circular del Consejo Nacional Electoral, ente encargado en cada periodo electoral de disponer las reglas de juego del proceso.

### **¿Puede la pedagogía electoral cambiar la forma de actuar del electorado?**

Una característica común en muchos de los municipios que conforman las CTEP es que los puestos de votación debieron trasladarse a las cabeceras municipales, como consecuencia del riesgo que para las elecciones significaba la violencia y la actuación de grupos armados, entre los que se encontraba las FARC. Este hecho supone que muchas de las personas habitantes de estas zonas no hubieran podido ejercer su derecho al voto, e incluso que no tuvieran cédula y por ello ni siquiera hicieran parte del censo electoral.

Así, el proyecto contemplaba, por un lado la reubicación de puestos de votación, lo que suponía, de acuerdo con el Registrador nacional, otra ley que le diera la competencia a la registraduría y se la quitara a los alcaldes, además de una importante adición presupuestal que le permitiera en ese corto tiempo, realizar las acciones de

---

cedulación, reubicación de puestos de votación, definición del censo electoral, y llevar a cabo dichos procesos, cuando el periodo de inscripción de cédulas y listados de candidatos estaba por terminar.

Además, análisis de las últimas elecciones han mostrado un incremento en el número de votantes, lo que ha llevado a que nuevas caras y partidos políticos alternativos incrementen ligeramente su participación en la política. Así pues, aunque no fuera reconocido en público, el temor de muchos era que estas 16 curules no solo modificaran el panorama y la composición de la Cámara de Representantes, sino que incluso influyeran en el comportamiento de los electores de muchas de estas zonas, con lo cual se pone en riesgo la permanencia de varios partidos y políticos de regiones como Caquetá, Putumayo y Chocó, entre otras.

### **El camino que sigue**

Las CTEP no solo son una medida que por obligación debe implementarse en el marco del cumplimiento del Acuerdo de Paz, sino que pueden significar una importante modificación en la política colombiana y el reconocimiento nacional de lo que ha sido el conflicto, a través de la representación de las víctimas y de sus territorios. En ese sentido, y una vez se posesionó el nuevo Congreso el 20 de julio de 2018, fueron radicados dos proyectos de ley que buscaban la reforma constitucional que posibilitara la creación de estas 16 curules. La legislatura terminó y ninguno de los proyectos tuvo trámite en el Congreso, con lo cual la iniciativa se hundió.

Además, fueron interpuestos dos recursos judiciales. El primero, una acción de tutela, para que, utilizando el mismo mecanismo que procedió en el debate de las objeciones presidenciales a la JEP, se validara la votación de la plenaria del Senado y se reconociera el error de la secretaría en el conteo de los senadores habilitados. También se interpuso una demanda ante el Consejo de Estado en la misma dirección.

El movimiento Defendamos la Paz, del que hacen parte Congresistas de diferentes partidos políticos, líderes de opinión, artistas, dirigentes sociales, entre otros, empezó una campaña de recolección de firmas que pudieran mostrar la movilización ciudadana para que este punto del Acuerdo se cumpla, con las que acompañarían tanto las acciones judiciales, como la presentación por iniciativa parlamentaria de un nuevo proyecto de ley.

Sin duda, los temores, la información falsa y otros obstáculos deberán ser enfrentados, pero ello solo puede enfrentarse a través de una amplia acción pedagógica que logre que la ciudadanía tenga la información suficiente sobre los propósitos y la importancia de las CTEP en la construcción de paz; con la movilización permanente que permita que quienes hoy están en el gobierno y en el Congreso se comprometan con la implementación de esta medida de ampliación de la representación y del pluralismo político; y con la preparación de la sociedad civil de estos territorios para que cuando deba definir sus nuevos representantes lo haga desde el fortalecimiento de la democracia, y no desde la reproducción del clientelismo y la corrupción que han sido característicos desde hace ya varias décadas.

### **BIBLIOGRAFIA**

- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). ¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Informe General del Grupo de Memoria Histórica. Bogotá: Imprenta Nacional.
- NIMD (2018). Profundizar la democracia para consolidar la paz: primer informe de análisis de la implementación del punto dos de participación política del Acuerdo de Paz 2016-2018. Bogotá.
- NIMD (2019). Profundizar la democracia para consolidar la paz: Avances en la implementación del punto dos del Acuerdo Final de Paz, relativo a participación política. Bogotá.

---

## ***Contribución al entendimiento de la oposición al proceso de paz y de las dificultades para la implementación del Acuerdo Final***

**JAIME ZULUAGA NIETO**

**Docente Investigador, Universidad Externado de Colombia**

**Profesor Emérito de las Universidades Nacional de Colombia  
y Externado de Colombia**

**E**n Cartagena, símbolo de la resistencia contra la dominación colonial española, el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) firmaron el 26 de septiembre de 2016, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante AF), poniendo fin, de manera definitiva, a más de cinco décadas de confrontación armada, aunque ello no significara el fin de la guerra insurgente, comoquiera que esta continúa con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Se trató, sin duda, de un hecho histórico como fue reconocido nacional e internacionalmente.

Tal como lo habían convenido las partes, el AF final fue sometido a refrendación mediante un plebiscito, que se realizó el 2 de octubre. El resultado fue sorprendente: el 50.21% de los participantes votó por la NO refrendación. Resultado inesperado cuando ya la sociedad experimentaba los beneficios de estas negociaciones, medidos en caída de indicadores de violencia: homicidios, tomas de poblados, secuestros, entre otros. El triunfo del NO en el plebiscito por la paz fue destacado por los medios de comunicación internacionales, con el voto positivo por la salida de la Gran Bretaña de la Unión Europea y la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos, como uno de los resultados electorales más sorprendentes y difícilmente comprensibles.

El gobierno y las FARC-EP aceptaron incorporar al acuerdo parte significativa de las objeciones planteadas por los promotores del NO y una nueva versión de éste fue suscrita en el Teatro Colón de Bogotá el 24 de noviembre de 2019 y refrendada por el Congreso de la República el 30 de noviembre.

Las negociaciones de paz, que se extendieron durante cuatro años, despertaron el interés y el apoyo de sectores de la comunidad internacional. Contaron con el apoyo de los gobiernos del Reino de Noruega y la República de Cuba como garantes, de la República Bolivariana de Venezuela y la República de Chile como acompañantes, del gobierno de los Estados Unidos que designó un enviado especial *ad hoc*, de la Unión Europea, la OEA y la ONU que comprometió a sus agencias y al Consejo de Seguridad, y aceptó formar parte de la comisión de seguimiento a la implementación del AF, junto con la Unión Europea, la OEA y centenares de organizaciones de la sociedad civil internacional, centros de investigación académicos entre otras muchas instituciones. El AF



ha sido valorado por los centros de pensamiento especializados como uno de los mejor estructurados en la rica y variada experiencia mundial de negociaciones de paz.

Contrasta este apoyo de la comunidad internacional con la encarnizada oposición interna de sectores de derecha gestada y liderada por el Centro Democrático<sup>1</sup> y la relativa debilidad de la movilización de los partidarios de la negociación. Paradójicamente, una negociación que redujo la intensidad de la confrontación con las FARC-EP en los dos últimos años y logró acuerdos en puntos nodales de la agenda sobre reformas del sector rural, participación política, tratamiento de los cultivos con destinación ilícita y reconocimiento de los derechos de las víctimas no logró despertar un apoyo ciudadano lo suficientemente vigoroso para blindar la refrendación del acuerdo. El resultado del Plebiscito evidenció la profunda división de la sociedad en cuya maraña quedó atrapado el proceso de paz.

El triunfo del NO se convirtió en el detonante de una vigorosa movilización ciudadana en defensa de la paz. Centenares de miles de ciudadanos se volcaron a las calles en defensa del acuerdo, movilización que se convirtió en soporte fundamental de su renegociación y posterior refrendación por parte del Congreso. Dos veces en veinticinco años vivió el país el despertar de la ciudadanía política en lucha por propósitos nacionales comunes con el papel protagónico de los jóvenes de diferentes sectores sociales: la primera fue en 1990, con el movimiento conocido como la “séptima papeleta”, a favor de la convocatoria de la Asamblea Constituyente; la segunda con las masivas movilizaciones en octubre de 2016, en defensa de la paz.

Me propongo, con este artículo, contribuir al entendimiento de la oposición al proceso de paz y a las dificultades que afronta la implementación del AF. Sabíamos, por el conocimiento de la experiencia internacional y de la nuestra propia, que la implementación de lo acordado puede ser más complejo que la misma negociación. Así lo había puesto de presente la implementación de las exitosas negociaciones que a comienzos de los noventa del siglo pasado allanaron el camino para la salida de la guerra del Movimiento 19 de abril (M19), el Ejército

<sup>1</sup> El expresidente Santos reconoce, en su libro *Las batallas por la paz* que “Hubo muchos obstáculos de toda clase; fue una negociación ardua con una guerrilla encerrada en sus convicciones y su ideología; sufrimos la más persistente y obstinada oposición por parte de sectores de derecha liderados por el expresidente Uribe... Y a pesar de todas esas tormentas -o quizás, también, gracias a ellas- llegamos al puerto de destino.” (Santos, 2019, p. 371).

---

Popular de Liberación (EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) y la Corriente de Renovación Socialista (CRS).

Sostengo que el AF y su implementación enfrentan los obstáculos derivados de la oposición de sectores de la sociedad y de una inadecuada arquitectura estatal para la construcción de paz; de la presencia de formas de violencia asociadas a la continuidad de la confrontación con el ELN, a la presencia de grupos paramilitares, de disidencia de las FARC y al reacomodo de fuerzas en los territorios como consecuencia de la salida de la guerra de esta organización insurgente; de los efectos de la debilidad política del partido emergente del proceso, la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), y del rearme de algunos de sus integrantes. Este conjunto de factores se desenvuelve en un contexto marcado por la división de las clases dominantes que se proyecta sobre el conjunto de la sociedad bajo la forma de una fuerte polarización política, división que ha potenciado e incide en la oposición al acuerdo y en los obstáculos a su implementación. En este escrito me ocupo en detalle de esta división con el propósito de aportar elementos para la comprensión de la oposición al proceso de paz y a la implementación de lo acordado.

### **La división de las clases dominantes**

Las clases dominantes lograron “gobernar sin sobresaltos”<sup>2</sup> durante una buena parte de la segunda mitad del siglo veinte gracias, entre otros factores, a los acuerdos que construyeron sobre el modelo de desarrollo y el control bipartidista del Estado que consagró el régimen político del Frente Nacional. El acuerdo sobre el modelo de desarrollo colocó a la economía al margen de la confrontación bipartidista, favoreció su modernización y crecimiento sostenido, fortaleció los sectores industrial y financiero, al paso que disminuyó el peso del sector agropecuario. La modernización de la estructura económica y social mantuvieron con ligeras variaciones los niveles de pobreza y desigualdad.

“La desigualdad [...] continuaba siendo irritante: mientras el 10% más rico de las familias urbanas continuaba recibiendo poco menos de dos quintas partes de los ingresos de los hogares, la mitad más pobre de la población recibía menos de una quinta parte de dichos ingresos. Estos niveles de desigualdad se situaban entre los más altos de América Latina y del mundo.” (Ocampo, 2007, p. 339).

En 1957, los dos partidos tradicionales, Liberal y Conservador, acordaron el régimen político del Frente Nacional que les garantizó el control bipartidista del Estado entre 1958 y 1974, régimen que se prolongó en virtud de una reforma aprobada en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo que estableció que el partido que siguiera en votos al del presidente electo tendría una participación adecuada y equitativa en la administración pública. La modernización económica y social no estuvo acompañada de la modernización política: se mantuvo un arcaico régimen presidencialista, además de excluir de la competencia política electoral, durante la vigencia del Frente Nacional, a todo partido diferente a los Liberal y Conservador. Las clases dominantes blindaron de esa manera sus privilegios económicos y políticos y mantuvieron los rasgos excluyentes de la sociedad colombiana.

Los cambios en la economía mundo, la modernización sin modernidad (Corredor, 1992, pp. 69 y ss.), los vientos neoliberales que soplaron desde los años setenta provocaron el cambio de modelo de desarrollo y la consolidación de la apertura económica durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994). La implantación del modelo aperturista puso fin al acuerdo sobre el modelo de desarrollo y fracturó la unidad de las clases dominantes sobre este punto. Algunos sectores terratenientes, los agricultores que producían para el mercado interno, quedaron expuestos a la competencia externa, se opusieron a la apertura y a los tratados de libre comercio... dentro de ciertos límites. No se trata de una división en torno al modelo de desarrollo sino a la forma

---

<sup>2</sup> La expresión es de Julio César Turbay Ayala (q.e.p.d.)

---

como se gestiona. Y ello, desde luego, tiene que ver con qué sectores, en un momento dado, tienen la capacidad para incidir de manera determinante en la definición de las políticas públicas.

Por la misma época, y como resultado del ascenso de las luchas sociales, de la crisis de legitimidad del régimen político, de la crisis de derechos humanos, del incremento de la corrupción, entre otros factores, se desencadenó el proceso constituyente que condujo a la adopción de la Constitución Política de 1991. El nuevo pacto constituyente fue un salto adelante en la democratización institucional, modificó las relaciones entre los poderes públicos, morigeró el presidencialismo y debilitó los rasgos autoritarios del régimen político. Al consagrarse el Estado social de derecho, replanteó la relación entre el Estado y la economía en dirección opuesta a la del modelo de desarrollo: la Constitución demandó más Estado para intervenir en la economía y posibilitar que los beneficios del crecimiento económico se distribuyan más equitativamente, en tanto que el modelo económico demandó menos Estado y liberar a la economía a la dinámica de los mercados. Cambios que dieron origen a una contradicción entre el modelo de desarrollo y el nuevo régimen político y pusieron fin a los acuerdos económicos y políticos entre las clases dominantes, fracturando su unidad, contradicción que ha marcado desde el fin del siglo XX la dinámica económica y política del país.

Ello permite entender por qué, durante los veintiocho años de vigencia, la Constitución ha sido objeto de casi cincuenta reformas que han debilitado su arquitectura y se han orientado muchas de ellas a eliminar sus contenidos democratizadores. Lo que está en juego en la división entre estos sectores es la concepción de Estado: uno autoritario, con presidencialismo fortalecido, con militarización de la sociedad en la construcción de una suerte de democracia bajo tutela militar en aras de “Recuperar el orden y la seguridad -requisito cardinal para la vigencia real de las libertades y los derechos humanos-...”<sup>3</sup>. Más allá del modelo propuesto, la práctica de ocho años de ejercicio gubernamental puso de presente la subordinación de los derechos humanos y de la institucionalidad misma a la construcción de seguridad fundada en la presencia de la fuerza pública en todos los rincones del territorio nacional. El otro sector acepta la precariedad de la democracia, la necesidad ampliarla y profundizarla y reconoce la urgencia de garantizar la vigencia y respeto de los derechos humanos.

Estas divisiones inciden en las posiciones de estos sectores en relación con el proceso de paz y el contenido del AF. Grosso modo, los sectores abiertos a la modernización de la economía pueden ser más proclives a aceptar reformas que no pongan en cuestión el modelo de desarrollo y que favorecen la dinámica económica: mejorar infraestructura, llevar el internet al sector rural, mejorar la dotación de servicios públicos, en otros términos, promover el desarrollo rural. En la misma dirección, los sectores que reconocen los déficits de democracia de la sociedad y la precariedad estatal entienden que un acuerdo que se propone incidir en esos campos no es una concesión a los antiguos insurgentes sino una necesidad a satisfacer de manera imperiosa.

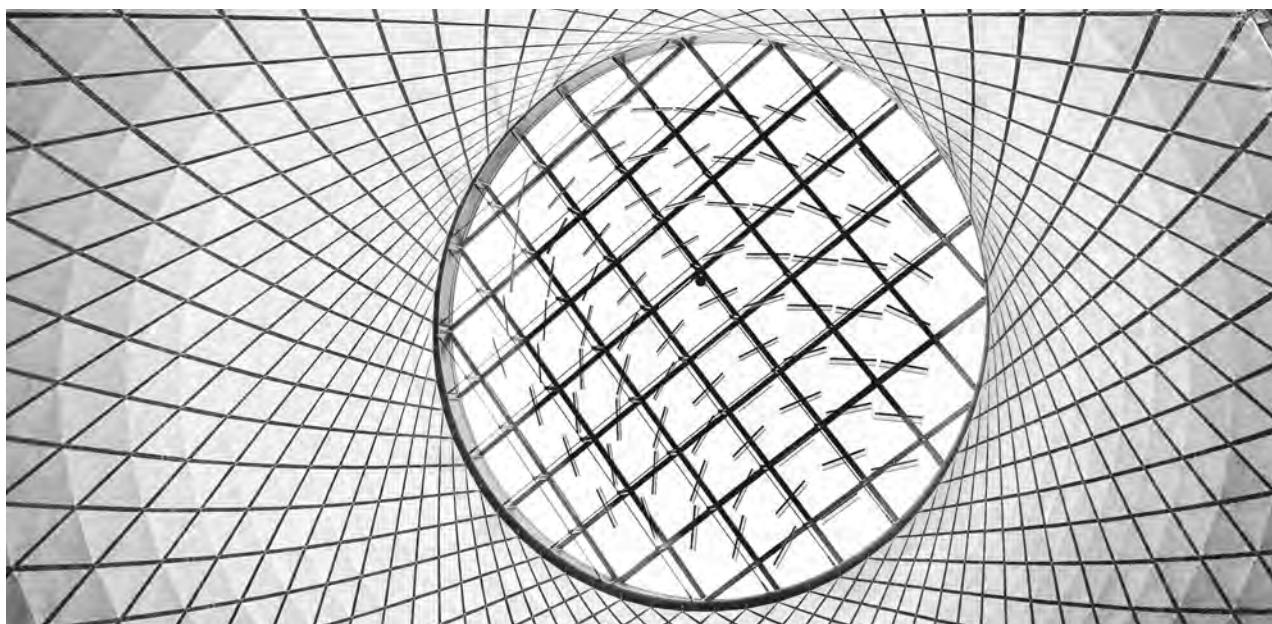
Desde luego, además de esos factores hay otros que inciden en las posiciones frente al proceso de paz y el AF: la estructura de valores y la forma como el prolongado conflicto armado les ha afectado. Esto último obliga a dirigir la mirada sobre la historia reciente del conflicto y los cambios en su dinámica y naturaleza.

## Cuando la insurgencia deviene en amenaza

Las fracturas de las clases dominantes se han dado en un contexto de escalamiento de violencias asociadas a la guerra insurgente, la irrupción del narcotráfico y el paramilitarismo. El fortalecimiento de las insurgencias, particularmente de las FARC-EP, desde fines de los años ochenta, su mayor presencia territorial en zonas de economía moderna y densamente pobladas así como el creciente recurso a formas de financiamiento

---

<sup>3</sup> Carta del presidente Álvaro Uribe Vélez en la presentación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, Presidencia de la República-Ministerio de Defensa, República de Colombia, 2003, disponible en <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>, consultado en octubre 8 de 2019



basadas en el secuestro de civiles, la extorsión y la apropiación de excedentes de la economía del narcotráfico, posibilitaron su crecimiento militar, erosionaron la legitimidad de su proyecto ético político y fortalecieron la percepción de amenaza para el Estado y amplios sectores de la población. A su vez la expansión y consolidación de economías ilegales, especialmente la asociada a la producción y comercialización de cocaína y su arraigo territorial, favorecieron las relaciones entre las economías ilegales y legales, entre el crimen, la política y la institucionalidad. En este contexto el paramilitarismo, fenómeno heterogéneo de fuerte arraigo regional, se extendió aceleradamente como fuerza complementaria del Estado por una buena parte de la geografía nacional, al amparo de la impunidad judicial, en alianzas con sectores de la fuerza pública, poderes públicos y terratenientes, ganaderos, comerciantes, dirigentes políticos y tejió una compleja red de relaciones de poder políticas, económicas locales y regionales.

Como muchos estudios lo destacan, el fortalecimiento de las guerrillas favoreció el desarrollo del paramilitarismo como recurso de terratenientes, ganaderos, comerciantes y dirigentes políticos para protegerse de la amenaza insurgente (Aguilera, 2013; Reyes, 2009; Duncan, 2015). Las fuerzas armadas encontraron en él un aliado estratégico en la lucha contrainsurgente y una forma de escapar a los controles institucionales sobre el desarrollo de sus acciones. Stephen Randall señala que “documentos de inteligencia obtenidos a través del *National Security Archive* mediante el recurso al *Freedom of Information Act* parecen indicar que ya desde el año de 1979 se estaban gestando nexos entre altos oficiales de ejército colombiano y los incipientes grupos paramilitares, particularmente en relación con la organización clandestina de derecha conocida como la *American Anti-Communist Alliance*”. (Randall, 2017; 69)<sup>4</sup>

4 Sostiene Alejandro Reyes que “entre fines de los setenta y comienzos de los ochenta, la masiva compra de haciendas por parte de los primeros capos de la droga hizo que en algunas grandes regiones se diera un relevo parcial de capas de propietarios de la tierra, en particular en Córdoba, Urabá, Antioquia, Magdalena Medio y Meta [...]. A este cambio de composición de las élites propietarias se sumó un drástico viraje en la política de seguridad, de la represión del gobierno del presidente Julio César Turbay a la negociación de paz del presidente Belisario Betancur, quien frenó y desautorizó la guerra antisubversiva y, por tanto, despertó en los mandos militares el sentimiento de haber sido traicionados por la clase política. Para eludir la desautorización oficial los mandos militares pusieron en operación, en 1982, un plan destinado a crear autodefensas campesinas financiado por los propietarios de las regiones más amenazadas por las guerrillas. De esa manera pudieron continuar la guerra aunque de manera clandestina. A partir de entonces una parte de la estrategia militar se enfocó en dar apoyo y colaborar de manera encubierta con las campañas de exterminio de opositores políticos, líderes sociales y bases de apoyo de las guerrillas emprendidas por los grupos de autodefensa.” (Reyes, 2009; 86).

---

Lo que revelan estos archivos es relevante. En 1979, estaba en plena vigencia el Estatuto de Seguridad (Decreto 1923 del 6 de septiembre de 1978) mediante el cual el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982) concedió facultades extraordinarias a las fuerzas militares y de policía para el manejo del orden público<sup>5</sup>. La aplicación del Estatuto, inspirado en la doctrina de Seguridad Nacional de combatir al enemigo interno, desató la guerra sucia en la que, las fuerzas armadas aliadas con narcotraficantes y paramilitares, y con el apoyo de sectores militaristas y de extrema derecha adelantaron una campaña de persecución de opositores políticos, líderes sociales y grupos insurgentes que sumió al país en una grave crisis de derechos humanos y de legitimidad del Estado. En respuesta a esta situación se produjo un fortalecimiento de las luchas sociales, del movimiento por la defensa de los derechos humanos y una cierta re legitimación del discurso insurgente que contribuyó a su recuperación después de cerca de una década de declinación.

El presidente Belisario Betancur (1982-1986) enfrentó esta crítica situación con la política de apertura democrática y de paz basada en la negociación política con las guerrillas para poner fin a la guerra insurgente, lo cual despertó la oposición de las fuerzas militares y de sectores de las clases dominantes. Ante la derogatoria del Estatuto de Seguridad los militares respondieron acentuando el recurso a formas ilegales de lucha y fortaleciendo las alianzas con narcotraficantes y paramilitares. (Reyes, 2009; Duncan, 2015; Randall, 2017; Ronderos, 2014; Palacios, 2012; Medina, 1990; Zuluaga, 2009).

Frente a la política de paz los militares fueron escépticos y la sabotearon. En la práctica prevaleció la concepción según la cual la guerra se resolvía por la vía militar y no mediante la negociación. A su vez la política de apertura democrática y de paz negociada despertó la oposición de determinados sectores de la sociedad, particularmente terratenientes, aunque no solamente de ellos, que temieron ver afectados sus intereses y privilegios por un eventual acuerdo de paz con contenido reformista. Hay que tener en cuenta que desde que se dieron las primeras negociaciones de paz en 1984 con las FARC, el M19 y el EPL hasta hoy, las agendas propuestas han sido de carácter reformista con especial énfasis en la cuestión de la tierra y en la participación política. Terratenientes y dirigentes políticos tradicionales han recelado de esas agendas por la posibilidad de que un eventual acuerdo de paz afecte sus intereses. Estos sectores sociales tocados por la expansión guerrillera o temerosos de una negociación de paz con una agenda reformista forman parte de la base social del paramilitarismo. No es azaroso que el paramilitarismo sea especialmente fuerte en el litoral Caribe, territorio marcado por la presencia del latifundio tradicional y escenario de las más importantes luchas campesinas por la tierra en los años setenta bajo las banderas de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) con la consigna de “La tierra para el que la trabaja”.

Como se infiere de lo analizado, durante estos años se reprodujeron en forma ampliada relaciones entre la legalidad y la ilegalidad, el paramilitarismo se extendió por buena parte de la geografía nacional, se impuso de facto una visión militarista, legal o ilegal, para el tratamiento de los conflictos sociales y cobró fuerza una concepción de seguridad basada en el poder de las armas y no en la fortaleza del pacto social. Son elementos constitutivos de una concepción autoritaria del Estado, permeada por el discurso anticomunista de la guerra fría, con fuerte arraigo en las fuerzas militares y en amplios sectores de la sociedad.

La irrupción del paramilitarismo y la fortaleza del narcotráfico en medio de la expansión insurgente incidieron en un cambio en la dinámica de la guerra. Si, como señala Daniel Pécaut, en una primera fase el paramilitarismo fue una estrategia militar para disputar territorios a la guerrilla, en una segunda fase asume objetivos económicos y políticos. El desplazamiento de la población se convierte en un mecanismo de transferencia de propiedad,

---

5 En el examen de constitucionalidad del Estatuto de Seguridad por parte de la Corte Suprema de Justicia, los magistrados José María Velasco Guerrero y Gustavo Gómez Velásquez salvaron su voto ante la decisión mayoritaria de declararlo exequible. Argumentan que “lo que se deduce, fuera del tradicional propósito de alejar a los jueces ordinarios, es una severa represión a las protestas sociales, al sindicalismo activo, a la agitación estudiantil legítima, a los esfuerzos por promover una toma de conciencia y unión respecto a los problemas que sacuden al país...” Citado en Rivas y Villegas (1984, p. 339).

---

“los narcotraficantes blanquean de esta manera sus capitales. Empresarios nacionales y compañías extranjeras se aprovechan de la situación para invertir en plantaciones modernas, como las de palma, que alcanzan un auge rápido. Grandes compañías multinacionales ya no encuentran obstáculo para desarrollar las actividades mineras puesto que, con el pretexto de la presencia de los guerrilleros, pueden recurrir a los servicios de los paramilitares o de matones para sojuzgar la resistencia de los nativos. Los programas de reforma agraria pertenecen más bien al pasado. La concentración de tierras alcanza un nivel sin precedentes en provecho de las grandes extensiones de ganadería o de agricultura capitalista. Para promover esta transformación económica, tanto los antiguos como los nuevos narcotraficantes se aseguran también de tener el control de los poderes locales. La “parapolítica” ha constituido, ciertamente, en particular durante los gobiernos de Álvaro Uribe, un proyecto de envergadura nacional...” (Pécaut, 2015, p. 585) Paradójicamente, la guerra que se inició, entre otras cosas, para conquistar la tierra para los campesinos, terminó concentrando la propiedad rural, acentuando las desigualdades económicas y políticas y sirviendo “a la consolidación del poder de las clases dominantes, antiguas y nuevas.” (Pécaut, 2015, p. 587) Es fácil entender que quienes se han beneficiado de esta guerra se oponen con firmeza al proceso de paz.

### **La división de las clases dominantes y el proceso de paz**

El proceso de paz y la implementación del AF quedaron atrapados en la división de las clases dominantes en torno al tipo de Estado y a la forma como se debe gestionar el modelo de desarrollo económico social. Expresado de manera sintética, se trata, de un lado, de sectores partidarios de un Estado autoritario, de la resolución de la guerra por la vía militar, tolerantes cuando no actores comprometidos con acciones ilegales para garantizar el orden y la seguridad tal como la conciben, y renuentes a aceptar reformas políticas orientadas a ampliar y profundizar la democracia y promover la modernización de la economía. Del otro lado, de sectores partidarios de la negociación política de la guerra, que entienden que una manera de fortalecer el Estado de derecho es comprometerse activamente con la ampliación y profundización de la democracia, actuar con apego a la legalidad y avanzar en reformas que modernicen la economía, siempre, por supuesto, que no se ponga en cuestión el sistema político y el modelo de desarrollo.

En el momento actual dicha división toma cuerpo, dentro de ciertos límites, en Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos, o mejor, entre lo que algunos han dado en llamar uribismo y santismo. Entiéndase, no se trata de ellos como personas sino como encarnación de los intereses de determinados sectores sociales. En esta división juegan un papel relevante las relaciones entre la legalidad y la ilegalidad en la gestión del sistema político y del modelo de desarrollo, el grado de compromiso con el respeto y vigencia de los derechos humanos, así como la posición sobre la manera de ponerle fin a la confrontación armada con la insurgencia.

Con ocasión de la posesión de Uribe Vélez como presidente en agosto de 2002, el editorial de *New York Times* expresaba su inquietud sobre el recurso a la intensificación de la guerra para terminarla, y afirmaba que “la mano libre que los colombianos, y Washington, le estaban dando a Uribe podían poner en riesgo la vida de millones de colombianos inocentes y la integridad de unas instituciones democráticas ya de por sí precarias”<sup>6</sup>. Esto es, podía darse, como en efecto se dio, un desbordamiento de la acción estatal que vulneró derechos fundamentales de la población y recurrió a procedimientos *non sanctos*, como por ejemplo, la utilización de procedimientos ilegales -la *yidispolítica*- para obtener las mayorías que permitieran aprobar por parte del Congreso la reforma constitucional que abolió la prohibición de la reelección inmediata de los presidentes. Reforma con la que se rompió la columna vertebral de las relaciones entre los poderes públicos en favor del fortalecimiento del ejecutivo. Este es uno de los ejemplos del recurso a prácticas de desinstitucionalización que debilitaron aún más la ya precaria institucionalidad democrática.

---

<sup>6</sup> Editorial de New York Times, del 7 de agosto de 2002, citado en Randall, 2017, p. 265).



Esta frontera porosa entre la legalidad y la ilegalidad acompañó el ejercicio del mandato presidencial de Uribe y estuvo en la base de la ruptura que en el 2010 planteó su exministro de Defensa y sucesor, Juan Manuel Santos. Con claridad Jorge Orlando Melo devela la naturaleza de esta contradicción:

“Entre 2002 y 2007 el ejército atacó con algún éxito a los grupos guerrilleros, aunque, como en años anteriores, el uso de métodos ilegales resurgió y llegó esta vez a niveles insólitos, como los llamados falsos positivos, en los que los soldados vestían de guerrilleros no a víctimas de errores y accidentes, sino a personas comunes, asesinadas a sabiendas de que no tenían vínculos con la guerrilla, para inflar el número de bajas y ganar reconocimientos por los resultados [...] El radicalismo del ataque oficial y su desatención a la legalidad debilitaron al gobierno y en 2010, tras ocho años de avances en seguridad, los electores, después de que las encuestas, mostraban un posible triunfo de los críticos de Uribe, eligieron al candidato del presidente, el exministro liberal Juan Manuel Santos, que prometía continuidad y firmeza contra la guerrilla pero sin las rigideces y arbitrariedades del gobierno que terminaba. Santos, que subrayó pronto su ruptura con el autoritarismo del gobierno anterior y perdió por ello el apoyo de los sectores más cercanos a Alvaro Uribe, volvió a buscar el fin del conflicto con la guerrilla mediante la negociación, aunque manteniendo la presión militar en su contra.” (Melo, 2018; 276-278)

Como decía atrás, hay dos concepciones enfrentadas, en torno a algunos aspectos, sobre la sociedad y el Estado, que se proyectan en la forma de tratar la guerra interna. De allí la centralidad que en la coyuntura adquirió de nuevo la política de paz. Da luces sobre estas posiciones encontradas lo que plantea Gabriel Silva Luján en diálogo con la periodista Vicky Dávila: “Uribe, su única obsesión es ser Rafael Nuñez: reelegirse y volver este país una situación de derecha, y donde la Constitución y todo lo demás funcione para los objetivos que el país ya dejó atrás [...] Lo único que le importa a Uribe es volver al poder para hacer un país como él se lo imagina, que no queremos la mayoría de los colombianos...” (Dávila, 2014; 83).

Por su parte, Santos planteó un viraje estratégico: pasar del énfasis en la seguridad al énfasis en la economía -Política de Prosperidad Democrática- con base en las llamadas locomotoras de la prosperidad, entre las cuales se destaca la minería y la agricultura. Promovió el fortalecimiento del modelo extractivista, con especial énfasis en el desarrollo de la minería. En relación con el tratamiento del conflicto armado se comprometió

---

con la negociación política, sin renunciar a la presión militar sobre las guerrillas, y asumió que la posibilidad de llegar a un acuerdo para cerrar definitivamente la guerra exigía trabajar una agenda que se ocupara de los factores económicos, sociales, políticos asociados a su existencia, garantizar derechos de participación política al movimiento político que surgiera de la negociación, todo ello sin poner en cuestión el sistema político y el modelo de desarrollo. Para ello era indispensable reconocer la existencia del conflicto armado interno, aceptar la importancia de la cuestión de la tierra en la persistencia del conflicto y asumir que el perverso binomio desplazamiento/despojo violento de tierras había creado una situación extrema de injusticia que era necesario, por lo menos, reducirla. Esa es, a mi juicio, la importancia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Pero además replanteó las relaciones con las organizaciones de derechos humanos y paz dejando de lado la estigmatización de la que venían siendo objeto. Por supuesto mantuvo las dimensiones militares de la Política de Seguridad Democrática con una presión sostenida sobre las guerrillas y defendió con firmeza las llamadas líneas rojas que dejaban al abrigo de la negociación los fundamentos del sistema político y del modelo de desarrollo.

Si el AF se mueve dentro del espacio demarcado por las líneas rojas que blindan al sistema político y al modelo de desarrollo, ¿por qué la enconada oposición al mismo? Porque el AF quedó prisionero de la división de las clases dominantes sobre el tipo de Estado y la forma de dirigir el sistema político y el modelo de desarrollo. División que se expresó en forma mimética en la confrontación en torno a la refrendación del AF. Pero esta división va más allá del alcance del AF. El que en las elecciones presidenciales se hubiera impuesto el candidato del Centro Democrático comprometido con la negación de la refrendación del AF marcó de entrada el compromiso político con la implementación. Si bien no es posible dejarlo de lado, lograr transformarlo, desnaturalizar lo que más oposición suscita y responder a los intereses de algunos de los sectores que se sentirían afectados por su implementación es una tarea irrenunciable para el nuevo gobierno.

El Instituto Kroc plantea, en su Tercer Informe sobre la implementación del Acuerdo que “El Gobierno ha introducido un nuevo marco conceptual y político que se centra en la equidad, el emprendimiento, la estabilización y la legalidad, en vez del Acuerdo Final, sin embargo, sus políticas incorporan gran parte de los compromisos estipulados en dicho Acuerdo”. En el Plan Nacional de Desarrollo el AF es el gran ausente, y las políticas y recursos asociados a algunos aspectos de su implementación quedan subsumidas en disposiciones generales. Tras el cambio de marco conceptual se manifiesta la voluntad de desnaturalizar el acuerdo. Por ejemplo pareciera que el AF se ubica en el campo de la ilegalidad, de allí el énfasis en la mención de la legalidad, incluso en la denominación del comisionado para la paz.

## **El Acuerdo Final y el reformismo democratizador**

En la rica experiencia de negociaciones de paz en el país, la perspectiva de llegar a un acuerdo con la insurgencia ha estado asociada a la posibilidad de desatar un proceso de reformismo democratizador. De hecho, desde 1984 hasta hoy, las agendas que se han llevado a las mesas de negociación han sido todas de un alto contenido reformista económico social y político. Y en las reformas propuestas siempre han ocupado un lugar destacado las que tienen que ver con transformación del sector rural, en particular lo que tiene que ver con el acceso a la propiedad de la tierra, así como las orientadas a abrir los estrechos marcos de la democracia colombiana y superar sus rasgos excluyentes. El AF se inscribe en esta tradición y sus dos primeros puntos son de contenido claramente reformista.

No es de extrañar que sean precisamente estos dos puntos los de menor grado de implementación. Como lo destacan los recientes informes de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCIV) conformada por el CINEP y CERAC, es manifiesta la lentitud en la implementación de lo que corresponde a la reforma rural integral y, en particular en lo que tiene que ver con las medidas para el acceso y uso de las tierras. El reciente informe de la Bancada de Paz, que evaluó el desarrollo del acuerdo en ejercicio del control

---

político que le corresponde al Congreso encontró que “En el primer año del Gobierno Duque se ha generado acceso y formalizado un total de 73.465 hectáreas de pequeña y mediana propiedad. Esto representa el 8,7% de lo que deberíamos estar haciendo al año para poder cumplir con la meta establecida en el Acuerdo de dotar y formalizar 10 millones de hectáreas a través del Fondo de Tierras” (Bancada de Paz, 2019).

Quienes frenan la implementación de este punto, tan importante para la modernización económica y social del país por presumir que a través de él se puede vulnerar la sacrosanta propiedad de los latifundistas, harían bien en escuchar las palabras del ex Alto Comisionado para la Paz del gobierno de Santos, Rodrigo Rivera, quien sostiene que en cuanto a la reforma rural integral no hay “nada comunista, no hay expropiación, no hay confiscación, no hay abolición de la economía de mercado, son cosas razonables, higiénicas, que todos los países de la región han hecho y nosotros no, formalizar tierras, entregar tierras, distritos de riego, pero para Colombia va a ser una revolución, va a ser una transformación radical...”<sup>7</sup>. Pero al parecer, el poder de los sectores más retardatarios podría hacer de ella una revolución imposible...

Más pobre es aún la implementación de lo que corresponde a la participación política (punto dos del AF). Según el STCIV es el punto de menor implementación, huérfano de atención política, con fuerte déficit en capacidades institucionales y poco interés político en lo que tiene que ver con las garantías para la protesta ciudadana. A su vez el Informe de la Bancada de Paz reconoce el avance positivo que implicó la aprobación del Estatuto de la Oposición en el 2018 y la conversión de las FARC en partido político legal, pero anota que “tres de las principales iniciativas para la materialización del Acuerdo no han tenido el liderazgo del Gobierno Duque en el Congreso de la República: las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, la Reforma Política, y la garantía del derecho al voto en la ruralidad”<sup>8</sup>.

Con este balance es imposible no remitirme a lo que recientemente el historiador Alvaro Tirado Mejía (2019) planteó en el prólogo a la cuarta edición de su libro sobre el gobierno de Alfonso López Pumarejo:

En la época del presidente López Pumarejo, los partidarios del cambio aducían la necesidad de la modernización. Reclamaban la democratización de la sociedad, la equidad, la mejora de las condiciones de vida del mundo rural y urbano, la participación de la mujer en la educación y su ingreso a la universidad, lo mismo que la libertad de pensamiento, que reclamaba la libertad de conciencia, de expresión y de cátedra. A todo ello se sumaba el fortalecimiento del Estado social de derecho, la posibilidad del divorcio y del matrimonio civil y -no menos relevante- la supresión o limitación de las prerrogativas supraestatales de la Iglesia en la vida de los colombianos afincadas en el Concordato y en la Constitución de 1886. Los antimodernos constituyeron un frente en nombre de la tradición, la moral y las “buenas costumbres”.

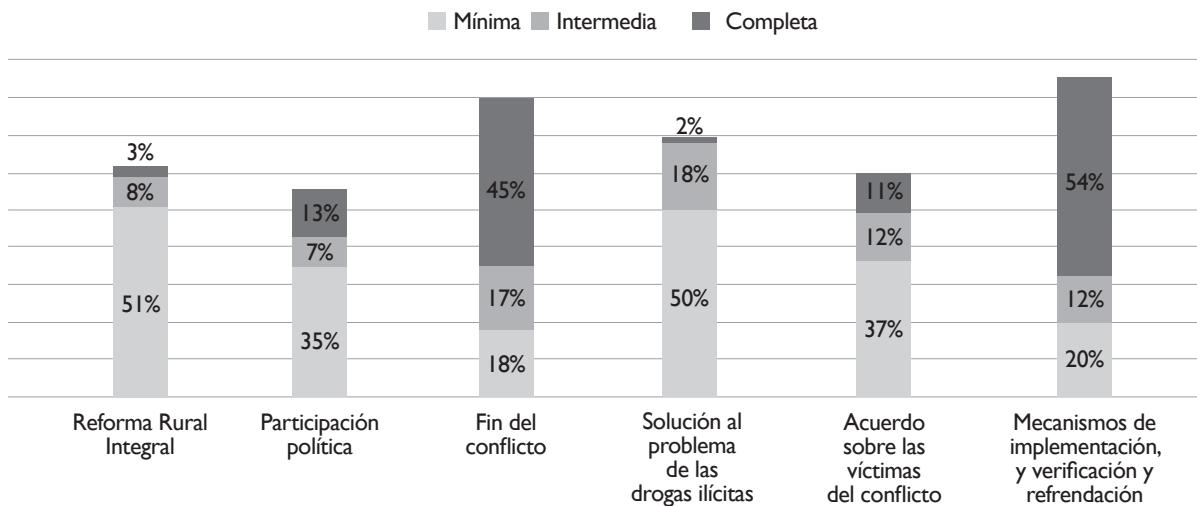
Se los conoció con los apelativos de grupos de derecha, de tradicionalistas, de fascistas. Muchos, con el antifaz de apolíticos, hacían política a través de la APEN (Acción Patriótica Económica Nacional), un gremio que buscaba proteger los privilegios de capitalistas y latifundistas en contra de la reforma tributaria y la ley de tierras. Quien siga las controversias y el proceso político de la época, y los contrastes con los temas del debate actual, no dejará de sorprenderse por su paralelismo, su afinidad y coincidencia.” (Tirado, 2019) Han pasado ochenta años y lo que entonces planteaban los liberales fue frustrado por la oposición de derecha. Hoy se plantean cosas parecidas por los modernizadores y siguen despertando las furias de la extrema derecha.

---

<sup>7</sup> Palabras de instalación del Seminario Internacional ¿Cómo se logró el acuerdo de paz con las FARC? Realizado en la Universidad Nacional de Colombia entre el 30 de mayo y el 1 de junio de 2018, citado en Vargas (2019, p. 25).

<sup>8</sup> Op. Cit.

## Estado de la implementación por punto del Acuerdo Final, febrero de 2019



Fuente: Instituto Kroc (2019).

### El compromiso con la verdad

En los acuerdos de paz del pasado no se trató de manera específica la cuestión de la importancia de develar lo ocurrido a lo largo del conflicto armado, como una manera de crear condiciones para la reconciliación y no repetición. Es un aspecto que tiene que ver con los derechos de las víctimas y con el conjunto de la sociedad. Y es un punto especialmente sensible porque el Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición (SIVJRRNR) estableció que para beneficiarse del régimen de sanciones previstos en el SIVJRRNR había que contribuir con la verdad al esclarecimiento de los hechos. Además, con la creación de la Jurisdicción Especial de Paz (JEP) se abrió la posibilidad de que quienes estén comprometidos en los crímenes cometidos durante el conflicto armado puedan acogerse a ella y gozar de los beneficios especiales previstos en las competencias de la JEP. Ello comprende a los integrantes de los grupos armados ilegales, a particulares, a miembros de la fuerza pública.

El compromiso que se plantea con la verdad ha generado fuerte oposición entre muy diversos sectores. Esta sociedad no está acostumbrada a enfrentar la verdad. Baste recordar que el acuerdo político del Frente Nacional optó por enterrar la verdad de lo ocurrido en la guerra civil no declarada, conocida como la Violencia, de mediados del siglo XX, con el argumento de no abrir las heridas que el acuerdo cerraba. Hoy sabemos que la verdad es un elemento esencial para la reconciliación. Hay sectores que quieren eludir este compromiso con la sociedad y la creación de condiciones para avanzar en la reconciliación.

La JEP ha sido objeto de ataques orientados a desnaturalizarla. Unos desde la misma institucionalidad, otros desde afuera. Es de la esencia de la JEP el que a su competencia se puedan acoger los responsables de crímenes relacionados con el conflicto armado, trátese de guerrilleros, agentes estatales, integrantes de la fuerza pública o particulares. Se ha desarrollado una narrativa discriminatoria, con el pretexto de no equiparar a los defensores del orden y de la ley con los criminales. Nada más equivocado. Este sistema de justicia es uno de los instrumentos fundamentales para garantizar la sostenibilidad del proceso y la no repetición si se logra que los responsables de crímenes asuman su responsabilidad. De nuevo, son los sectores más retardatarios los que se resisten saldar cuentas con el pasado y a fortalecer las perspectivas de un futuro en paz. El pretender excluir a los militares o crear un nicho de renovada justicia penal militar nos retrotrae a las sin salidas del pasado. El dejar a los particulares por fuera es favorecer la supervivencia de redes de poder que han reproducido la violencia en muchas regiones del país.

---

## **El contexto o de la carrera de obstáculos para la implementación**

No puedo dejar de señalar que la implementación del AF se da en un contexto complejo en el que juegan con fuerza algunos factores. Por razones de espacio simplemente los enuncio, pero serán objeto de tratamiento detenido en un escrito posterior. El primero de ellos es la continuidad de la guerra con el ELN. Buscar caminos para restablecer la negociación política y posibilitar la salida del ELN de la guerra es un imperativo para cerrar definitivamente el conflicto armado en el país y crear condiciones más favorables para la construcción de la paz.

El segundo tiene que ver con los rearmados de las FARC. No conocemos hasta dónde han logrado fortalecerse. Hay señales encontradas. Por lo pronto es claro que la gran mayoría de los excombatientes, a pesar de los incumplimientos por parte del gobierno, se mantienen en la dinámica de la reincorporación. Sin embargo no conviene subvalorar la capacidad que puedan tener los autodenominados neo-marquetalianos para atraerlos o para integrar nuevos combatientes en zonas de presencia histórica de la guerrilla. Hasta el momento todo parece indicar que no ha sido posible la convergencia con los llamados disidentes o grupos residuales.

El tercero es la continuidad del narcotráfico y el paramilitarismo. La continuidad de las redes de poder político, económico y social asociadas a las alianzas con sectores de la fuerza pública, terratenientes, ganaderos comerciantes, dirigentes políticos, si bien pueden no tener hoy el alcance y la eficacia del pasado inmediato, son un factor que afecta las posibilidades de construcción de paz territorial.

La debilidad política de la FARC, el bajo respaldo electoral y el peso de los odios que se acumularon durante la guerra conspiran para restar eficacia a las justas exigencias que hacen para que se respete y cumpla lo acordado. El acompañamiento por parte de la sociedad ha sido precario. Esas condiciones limitan su capacidad para aportar al debate político y al fortalecimiento de la democracia. Finalmente la situación compleja del Estado que se ha revelado incapaz de garantizar la vida de líderes(as) sociales, de excombatientes de las Farc, de defensora(e)s de derechos humanos y de dirigentes políticos.

Estos factores invitan a la continuidad de la guerra, a acentuar la militarización de la sociedad, a ahogar las posibilidades de abrir una etapa de reformismo democratizador asociado a la construcción de la paz. La posibilidad de remover estos obstáculos depende de la capacidad de los sectores democráticos para ganarle espacio a quienes aspiran volver a la guerra, a quienes solo le juegan a la preservación de sus privilegios a cualquier precio. No es tarea fácil, si tenemos en cuenta el complejo contexto internacional regional y planetario y los procesos de derechización en curso. Pero no es tarea imposible. Esta sociedad ha desplegado una gran capacidad para construir democracia desde abajo en medio de condiciones adversas. Hoy las cicatrices que ha dejado la guerra pueden ser las bases sólidas sobre las cuales se levanten los fundamentos de una sociedad capaz de reinventarse.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Aguilera, Mario (2013). Guerrilla y población civil. La trayectoria de las FARC (1949-2013). Bogotá: CNMH, Imprenta Nacional.
- Corredor, Consuelo (1992). Los límites de la modernización. Bogotá: CINEP.
- Duncan, Gustavo (2015). Exclusión, insurrección y crimen en Comisión histórica del conflicto y sus víctimas, Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Instituto Kroc (2019). Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia, 2 años de implementación. Informe 3 diciembre 2016-diciembre 2018. Bogotá.
- Medina, Carlos (1990). Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia. Bogotá: Editorial documentos periodísticos.

- 
- Melo, Jorge Orlando (2018). Historia mínima de Colombia, Bogotá: Turner Publicaciones S.L.
- Ocampo, José Antonio (compilador) (2007). Historia económica de Colombia. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A.
- Palacios, Marco (2012). Violencia pública en Colombia, 1958-2010. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Pécaut, Daniel (2015). Una lucha armada al servicio del statu quo social y político en Comisión histórica del conflicto y sus víctimas. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Randall, Stephen (2017). Frente a la estrella polar. Colombia y Estados Unidos desde 1974. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.S.
- Reyes, Alejandro (2009). Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia. Bogotá: Editorial Norma.
- Rivas, Gerardo y Villegas, Jorge (1984). La Paz es un poema. Colombia: violencia 1958 – 1984. Bogotá: FICAS.
- Ronderos, María Teresa (2014). Guerras recicladas. Una historia periodística del paramilitarismo en Colombia. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.S.
- Santos, Juan Manuel (2019). La batalla por la paz. El largo camino para acabar el conflicto con la guerrilla más antigua del mundo. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.
- Tirado Mejía, Álvaro (2019). La Revolución en marcha. Primer Gobierno de Alfonso López Pumarejo. 1934-1938. 5<sup>a</sup>. Edición. Bogotá: Universidad Nacional – Debate.
- Vargas, Alejo (editor) (2019). ¿Cómo se logró el acuerdo de paz con las FARC? Reconstrucción metodológica. Memorias del Seminario Internacional. Bogotá: Universidad Nacional.
- Zuluaga, Jaime (2009). “Orígenes, naturaleza y dinámica del conflicto armado”. En: Velásquez, Fabio, (compilador). Las otras caras del Poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia y GTZ.

## DOCUMENTOS

- Ministerio de Defensa (2003). Política de Defensa y Seguridad Democrática, Presidencia de la República-Ministerio de Defensa. Bogotá.
- Bancada de Paz (2019). ¿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, Congreso de la República.



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

# Foro Nacional por Colombia

[Inicio](#) [Ejes Programáticos](#) [Proyectos](#) [Publicaciones](#) [Observatorio IE](#) [Doc. Permanencia ESAL](#) [Contáctenos](#)

**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 Narvillo  
Carrera 5 # 15 - 80 - Torre A.  
Inscripción en línea:  
<https://goo.gl/forms/6NEuNaHLqYDlInz93>

[Inscripción evento alcaldes](#) [Noticias](#)

**Foro Nacional por Colombia**

El Secretario de Gobierno y Postconflicto de Villavicencio - Alex Zárate se compromete con la sociedad civil a través del redactamiento de los lineamientos para la creación del protocolo del derecho a la protesta pacífica; este documento fue creado y respaldado por ONG socias de DHDH; de víctimas, defensoras de recursos ambientales, agrimarciones sindicistas, 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 comparte las principales conclusiones de la Fase I del Foro sobre el Sistema Nacional Ambiental - SINA.

Foro en Acción le comparte las principales conclusiones de la Fase I del Foro sobre el Sistema Nacional Ambiental - SINA.

#### 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 propios en economía y en términos geopolíticos. Debe ser 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, a los líderes políticos, al conflicto armado, en el fin de expresar nuestra firmeza y respaldo a la histórica labor que desarrolla la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición y a sus integrantes, incluido su presidente Francisco de Roux.

[Leer pronunciamiento](#)

#### 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 Periodos 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.



# *Más sobre el Bicentenario*

---

# **El Bicentenario, las élites y el poder**

**RICARDO GARCÍA DUARTE**

**Rector**

**Universidad Distrital**

---

## **Introducción**

El proceso de la independencia, de cuya fecha definitiva, el 7 de agosto, se han cumplido hace poco 200 años, significó la emergencia de una élite política nueva. Aunque pronto fue aniquilada por la represión colonial enviada desde la metrópoli, pudo resurgir, como el Ave Fénix, en medio de las tensiones bajo la forma de un colectivo de liderazgos jóvenes que asumieron los retos de expulsar al régimen virreinal y construir un nuevo poder, el cual resultó de equilibrios inestables, pero que paradójicamente terminó siendo duradero, e inscrito -por lo demás- en relaciones y estructuras sociales desiguales y fragmentadas. Y que fue la base para el diseño de un régimen republicano, a cuyo cobijo brotó la influencia de los *notables* a nivel regional y la oligarquización incrustada en las relaciones de propiedad sobre la tierra y de control sobre el Estado, algo que lastró la formación y circulación de las élites, lo mismo que la estructuración del poder político durante estos dos siglos.

## **La élite de los criollos**

La última década del siglo XVIII y la primera del XIX conocieron en el Virreinato de Santa Fe el surgimiento de una élite social que, aunque no alcanzaba a asomarse a la madurez biológica –era muy joven, ya disponía, sin embargo, de los recursos y las ambiciones históricas para hacerse a una porción del poder, en medio de una estructura de dominación asfixiante que se lo impedía.

Había acumulado, a pesar de un orden de concentración de las decisiones públicas y de las relaciones de dependencia personales, los recursos suficientes, como los nexos familiares, la riqueza y, sobre todo, la educación de buen nivel. Era el grupo social de los “criollos”, hijos de españoles, pero nacidos en los territorios de ultramar; en este caso, en alguna provincia del virreinato, fuere Popayán, Cartagena o la propia Santa Fe, o en cualquier otro lugar, epicentro de actividades económicas o burocráticas, como las regiones de Mariquita o Pamplona.

Los nexos familiares de influencia y la buena situación económica beneficiaban a los miembros de este grupo por su condición de ser hijos de peninsulares acomodados. Por otra parte, la previa vinculación de algunos de ellos a la “Expedición Botánica” y sus estudios en instituciones como el Colegio del Rosario y el San Bartolomé les proporcionaban un *status* muy especial de “poder alterno”, que no se compadecía con sus carencias en el control sobre los resortes del poder oficial, en manos solo de españoles, venidos de la metrópoli e imbuidos de una ideología de carácter imperial y religiosa que abroquelaba el ejercicio de una potencia social excluyente, cerrada y opresiva.

El contraste entre los nuevos recursos de influencia y la exclusión de las instancias oficiales dio nacimiento a un tremendo déficit de la distribución del poder, en detrimento de la élite emergente que, por otra parte, encontraba la forma de traducir ese *déficit*, ese ominoso faltante, en una reivindicación que se materializaba en la aspiración



a acceder a los cargos de gobierno, a las posiciones de decisión dentro del orden virreinal. Aspiración esta que recababa su legitimación en la doble razón de ser hijos de los españoles y de haber nacido en estas tierras; es decir, tanto en el *"Ius sanguinis"* como en el *"Ius soli"*, pues se trataba precisamente del gobierno en un espacio físico como era una “colonia”, sometido a un imperio ciertamente, pero que estaba formado por territorios con derechos “propios”, nacidos de los pactos y concesiones emanados de la misma monarquía.

Las razones de la legitimación, su traducción en ejercicio discursivo ordenado y argumentado como sucedió con el Memorial de Agravios, daba origen al perfil de una *identidad*; la identidad de los criollos independentistas, factor que finalmente iba a afianzar la existencia propiamente dicha de una élite; esto es, ya no solo de una élite *en sí*, lo que estaba determinado por los recursos de esa riqueza, el vínculo familiar y la instrucción de buen nivel, sino sobre todo de una élite para sí, muy consciente de sus recursos, de su auto-legitimación y de sus intereses vinculados con una idea de poder.

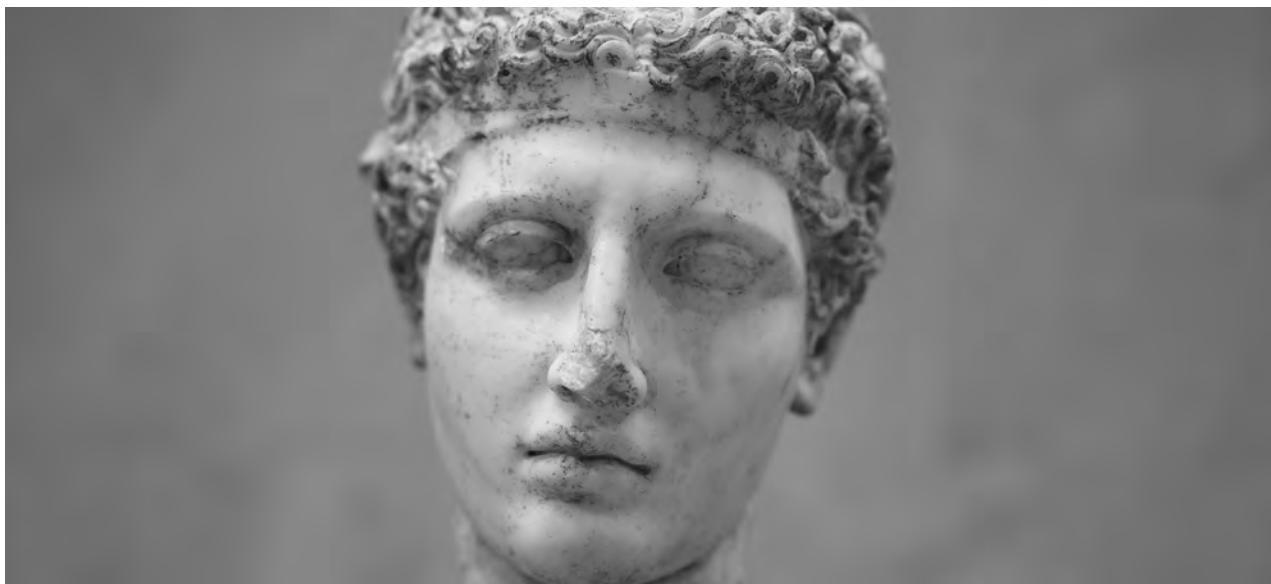
Esta fue la élite emergente, o más bien la contra-élite, cuya condensación de intereses comunes de poder, de ascenso social y de reconocimiento político, se convirtió en el factor de poder decisivo, al igual que en el agente principal para el proceso inicial de una independencia que no necesariamente suponía una ruptura con la monarquía metropolitana de Fernando VII, pero sí la afirmación de un poder interno en la colonia, distinto al poder virreinal que sometía de múltiples formas a la población nativa.

Fue la llamada generación de la independencia y de los precursores, generación de la que hicieron parte personajes como Camilo Torres y Antonio Nariño, Francisco José de Caldas, Jorge Tadeo Lozano, José María Carbonell y José Acevedo y Gómez. Fue la misma generación que consiguió la primera independencia de lo que hoy es Colombia y cuyo momento estelar fue el 20 de julio, ese instante histórico que quedó sellado para la imaginación de la posteridad como el “Grito de la Independencia”.

## El aniquilamiento

Con una reivindicación central, una identidad cultural y un discurso ideológico, los criollos, aún con sus ambigüedades frente a la monarquía metropolitana, se habían convertido en una muy definida élite política, cuyo horizonte se determinó con mayor nitidez en medio del mismo proceso independentista.

Asumida la toma del poder gubernamental después del 20 de julio, dicha élite, a pesar de los esfuerzos grandes y



lúcidos desde el punto de vista ideológico y normativo, vaciados en ese molde que fuera la Constitución de 1811, rápidamente se fracturó en dos bandos quasi-irreconciliables; como si se tratara del reflejo indirecto surgido de una sociedad fragmentada en todos los niveles, y sin que jamás se encontrara una línea de *hegemonía* para agrupar en un frente de alineamiento fuerte a las regiones y a los estratos, estamentos y clases subalternas, originados ellos en el orden virreinal, excluyente este último pero poseedor de factores de unión por la vía de la reverencia religiosa y la subordinación extraeconómica.

A esta fracturación en la nueva cúspide social, cuando el resto del orden colonial permanecía igual, se agregó muy pronto el factor exógeno de la represión, encerrada como un huevo venenoso, en la reconquista española, una campaña desatada a partir de la restauración monárquica en cabeza de Fernando VII, nuevamente en posesión de la Corona, una vez se vieron obligados los franceses ocupantes a abandonar el territorio español.

Dicha reconquista, a tono con el extremismo absolutista de este rey borbón, significó una persecución implacable contra los criollos, que habían organizados las Juntas y Cabildos, animados ellos por la aspiración de conseguir un control del gobierno interno; y que después de forzar a las autoridades virreinales a dejar el poder, habían establecido unas estructuras de gobierno propio, débiles por cierto; así mismo, unos ejércitos que se destruyeron mutuamente, empujados por incipientes intereses regionales; pero que igualmente habían perfilado constituciones de raigambre liberal en algunos aspectos, como la ya mencionada Constitución de Cundinamarca de 1811.

La represión se impuso, pues no solo reinstaló en Santa Fe a la autoridad virreinal sino que, sobre todo, eliminó físicamente a las más notables cabezas del levantamiento; a los adalides de una revuelta, condensada históricamente en la declaración de independencia del 20 de julio. Una declaración que pareció apagarse entre las rencillas intestinas, durante la llamada Patria Boba, baldón de la naciente república, y la represión despiadada, adelantada por las huestes españolas bajo el mando de un Pablo Morillo, deseoso de sembrar el escarnio y mutilar el liderazgo criollo para así dejar a la rebelión sin posibilidades de renacer. Lo cual se convirtió en evidencia trágica, como en un episodio del teatro griego, a través de los fusilamientos en Santa Fe y Cartagena.

Con todo, dicha élite renació. Resurgimiento hubo, a contracorriente de las intenciones del invasor borbónico. Esta élite interna buscó la forma de mantener la oposición y se recompuso más pronto que tarde, a partir de

---

las hilachas en las que a sangre y fuego quedara deshecha. El tejido retomó su entramado tal vez más rápido de lo previsto, como respuesta, como cabal resistencia, contra la opresión impuesta desde afuera, contra el sofocamiento sanguinario. Y fue cabal resistencia porque la oposición re-naciente frente al invasor se inscribió en el hilo creciente de las acciones que retomaban el propósito de expulsar a la autoridad colonial, bajo un aliento liberador en el que se unían el reeditado espíritu independentista y un nuevo ánimo, ahora sí, decididamente antimonárquico.

Al calor de este doble espíritu, anticolonial y antimonárquico, se recompuso la élite interna como agente dinámico de la revolución por venir; aunque ahora con la doble composición de élite militar y élite civil. Al mismo tiempo se hizo poseedora de un carácter “transnacional”, pues se componía claramente de venezolanos y neogranadinos, sin olvidar el apoyo de irlandeses e ingleses.

### **El liderazgo bolivariano**

El núcleo articulador, el agente dinamizador, el hilo conductor, entre la “generación desaparecida” por la violencia española y la dirigencia resurgida como el Ave Fénix de la independencia fue sin duda una personalidad, aquella que recibiría posteriormente el calificativo, con resonancias épicas, de El Libertador Simón Bolívar, un venezolano universal.

Perteneciente en Caracas, su ciudad natal, a la capa superior de los llamados *mantuanos*, la crema y nata de los ricos criollos, para 1808, después de sus viajes a Europa, ya había estructurado su formación política, basada en las ideas de la *Ilustración* y en la concepción acerca de la soberanía del pueblo, lo cual le permitió ligar su independentismo con una clara perspectiva republicana, antimonárquica sin ambivalencias.

Discreto, logró sobreaguar en las aguas espesas del colonialismo religioso en Caracas, hasta hacerse abiertamente partícipe de la primera revolución republicana en su ciudad natal, de un modo más o menos coetáneo con la independencia de Santa Fe de 1810. Entre resistencias contra el español, derrotas como la de Puerto Cabello, oportunismos y una que otra felonía como la “entrega” que hizo del precursor Francisco Miranda, consiguió sobrevivir a la debacle de la Primera República, para luego trasladarse a Cartagena de Indias, en donde recogería y asimilaría las lecciones de la primera de sus derrotas y reformularía más radicalmente su lucha.

Después vendría su “*Guerra a muerte contra los españoles*”, una estrategia que buscaba partir nítidamente las aguas y superar la confusión y las movilizaciones de los más pobres contra los propios criollos en Venezuela, promovidas por algunos dirigentes peninsulares que se constituían en defensores de una suerte de populismo colonialista contra los criollos ricos partidarios de la independencia. Así decía la vigorosa proclama del mantuano Bolívar: “...Españoles y Canarios, contad con la muerte, aun siendo indiferentes, si no obráis activamente en obsequio de la libertad de la América. Americanos, contad con la vida aun cuando seáis culpables”.

Mediante este radical manifiesto, dicho en la ciudad de Trujillo un 5 de junio de 1813, quiso convertir la guerra meramente anticolonial en una guerra total entre naciones; entre españoles y americanos, para crear una nueva identidad, en medio de la confrontación armada, a fin de conseguir un frente de guerra más amplio. Y de hacerlo a través de una operación cultural, ideológica y discursiva que condujera a una identidad más incluyente dirigida a las clases subalternas, cuyos sentimientos aun eran ambiguos frente al monarca. No importaba si para ello tuviera que esperar un poco más tarde los efectos reactivos de la misión represiva enviada desde la metrópoli. La campaña militar de Bolívar por el río Grande de La Magdalena, y luego su desvío con destino a Venezuela, desembocaría en un encuentro con Francisco de Paula Santander, oficial independentista de origen neogranadino. Fue una especie de cruce de caminos, muy seminal, que de entrada abrió la posibilidad de acuerdos y alianzas, pero también de desencuentros. En todo caso, dicha relación naciente señalaba la existencia de franjas en la élite

---

criolla, más preparadas para la guerra y que al mismo tiempo se apropiaban de una estrategia más definida, luego de múltiples errores, para la resistencia armada total contra el dominio español, que estaba al acecho otra vez.

Así que cuando Pablo Morillo descabezó con violencia despiadada a la élite santafereña y cartagenera en 1816, había aflorado, como relevo, un contingente de criollos en Venezuela y en el virreinato, sintetizado quizá en Santander y Bolívar, este último un criollo rico como ya lo dijimos, portador de sueños y aspiraciones de orden continental en aquello que concernía a la libertad de las naciones. La élite interna, la de Camilo Torres y Francisco José de Caldas; la de Tadeo Lozano, destruida en sus cabezas más visibles por el español, encontró el sustituto rápido en otra, que asumió la oposición armada contra el invasor.

Diestro en repliegues para eludir el aniquilamiento total, Simón Bolívar en 1815 se había embarcado para algunas islas del Caribe, en busca de apoyos financieros. Al mismo tiempo, preparó el que sería su programa, bajo el diseño de un orden político, con el que las antiguas colonias organizarían su poder, como forma constitucional alterna al colonialismo y autoritarismo español.

En su Carta de Jamaica se inspiró para esos efectos en la soberanía popular, en el contractualismo y en el régimen republicano, todo ello como una respuesta clara contra el monarquismo, forma de gobierno está última a la que consideró del todo inconveniente. Así lo dijo en su famoso documento: “Pienso que los americanos ansiosos de paz, ciencias, artes, comercio y agricultura, preferirían las repúblicas a los reinos; y me parece que estos deseos se conforman con las miras de Europa”.

Cuando hablamos de Bolívar pensamos en la “generación libertadora”, aquella que expulsó finalmente al colonialista usurpador. Dicha generación significó un efecto de sustitución, en el sentido de la conformación de una *contra-élite*, en oposición a la élite virreinal y colonial de las autoridades españolas. Ella incorporó, en medio del proceso de la lucha independentista, un fuerte componente militar, lo que quedó patentado en el hecho de que una de sus empresas mayores fuera la conformación del “ejército libertador”, el mismo que dotado precariamente de pertrechos, pero asistido de una gran determinación, se concentrara en la llanura oriental y pantanosa, cerca de Arauca, para luego remontar los duros Andes de la Cordillera Oriental. Todo ello en una táctica militar hecha al sesgo y casi a manera de guerrilla para buscar el encuentro hostil con la fuerza española, comandada por Barreiro, a fin de derrotarla en lo que muy pronto se convirtió en la mítica Batalla de Boyacá el 7 de agosto: un hecho histórico que entrañó la liberación del Nuevo Reino de Granada, antesala para las futuras batallas con las que se consolidaría la libertad de Venezuela, Ecuador, Bolivia y parcialmente el Perú, liberado este último desde el sur por la campaña libertadora de José de San Martín y sus ejércitos.

Esta gesta en América del Sur, en la que Bolívar recorrería con sus jóvenes generales miles y miles de kilómetros, a la manera de un pequeño y cetrino ángel al vuelo, rompió con sus masas de pardos, mestizos e indígenas, las cadenas del colonialismo, al pie de las imponentes montañas.

La propia gesta hizo brotar una élite libertadora, la que, para el caso de la Nueva Granada, encerraba, por un lado, el componente militar del que ya hablamos, dada la formación práctica de sus dirigentes; y, por el otro, los nuevos elementos de formación educativa, más entrenados en el Derecho y en la Hacienda Pública, típicamente familiarizados con una perspectiva civilista acompañada de una mentalidad más formal en la organización de los asuntos públicos.

Bolívar, por su parte, podía resumir en su propio liderazgo la formación *ilustrada*, de carácter civilista bajo influencias como la de Montesquieu; y, así mismo, la concepción militar, por su acendrada y disciplinada instrucción en las artes prácticas de la guerra. A pesar de decidirse por las ideas de un régimen republicano y de ser, en consecuencia, un decidido antimonarquista, su visión pragmática acerca de cómo ordenar mejor

---

estos nuevos países, llenos de divisiones y fuerzas centrífugas, se decidió finalmente por una forma de gobierno favorable a la concentración del poder, como lo fuera la institución de la “presidencia vitalicia”, incorporada a la Constitución de Bolivia y traída como aporte doctrinal y práctico a la Nueva Granada.

La ruptura que esto provocó al interior de estas nuevas élites, a lo que se sumaba la mar de intrigas en los círculos de poder en Santa Fe, mientras Bolívar consolidaba sus campañas en el Sur, debilitaron terriblemente el liderazgo de quien seguía considerándose El Libertador, hasta el punto de que fuera víctima de un atentado fallido en el propio Palacio Presidencial, antes de que se viera obligado a partir prácticamente derrotado y, como un personaje trágico, castigado y perseguido por sus propios amigos de la guerra libertadora.

Con su derrota se eclipsó la influencia de los generales venezolanos, aquellos que representaban un perfil más militar, aunque quizá de mayor aliento popular, muy cercanos, como Rafael Urdaneta, al proyecto interno e internacional del libertador Bolívar. Partieron efectivamente de regreso a Caracas, en donde campeaba con fuerza cierto separatismo con respecto al sueño transnacional de Bolívar, bajo los impulsos caudillistas de un líder de raigambre popular y llanera, como lo fuera José Antonio Páez.

La derrota y muerte de un Bolívar ya muy enfermo y la ruptura de la Gran Colombia dieron lugar a la consolidación de élites diferentes en las nuevas repúblicas; de una línea más legalista y formalista, la de Santa Fe, bajo la impronta de Santander; y, por otro lado, en una perspectiva más militarista, la de Venezuela y Ecuador, bajo el sello de Páez, un general belicoso de los llanos venezolanos, y bajo la marca del General Flórez en Quito.

Lo cierto es que, la Gran Colombia, compuesta por Venezuela, la Nueva Granda y Ecuador, se disgregaba inevitablemente en cada una de las nuevas naciones, surgidas por separado a partir de la debilidad mostrada por una élite que *hegemónicamente* expusiera ese proyecto grancolombiano. Se consolidaron entonces unas élites nacidas, en unos casos, a partir de los caudillos militares y, en otros, compuestas por los círculos civiles que aprovechaban su condición de *notables*, también la posesión de la tierra y el recurso de la instrucción, como fuera el caso particular de Santa Fe de Bogotá y de lo que finalmente sería Colombia.

Ahora bien, en esta última se presentaba una coexistencia de caudillos militares, quienes reclamaban la herencia de Bolívar, como fuera el caso de Tomás Cipriano de Mosquera, edecán del libertador; y, por otra parte, los círculos de poder de un carácter civil, de sello santanderista, como ya lo dijimos. El caso es que entraron a gobernar en un país tremadamente segmentado desde el punto de vista regional y sumido en una economía cuya fragmentación ponía de presente la ausencia de mercado interno, a la cual se sumaba la supervivencia de instituciones típicamente coloniales.

Entre caudillos militares y círculos de dirigentes civiles, cuajaron en el poder unas élites regionales, con tendencia a acentuarse como una constelación de oligarquías, en las cuales se yuxtaponían recursos como el *notablato* social, la riqueza, el control sobre las masas subalternas, y la fuerza, algo que se desplegó como una línea en la configuración del orden social y del poder político a lo largo del siglo XIX y casi toda la primera mitad del siglo XX.

## **El orden político y los partidos**

Con todo, debemos advertir que desde poco antes de la mitad del siglo XIX se organizó un sistema de *partidos*, como mecanismo especialmente eficaz de intermediación social, de representación política, de generación de identidades y de conformación del poder político; un hecho que logró ajustar, incluso disciplinar, a los caudillos, a los abogados y círculos civiles, dentro de las estructuras partidistas; e igualmente al pueblo y a las franjas subalternas de una ciudadanía precaria y estrecha.

---

Los partidos políticos y, sobre todo, la cristalización de dos de ellos, el liberal y el conservador, canalizaron los procesos de representación y de intermediación; al tiempo que facilitaron la forja de identidades; esto es, la afirmación de pertenencias, tanto locales como nacionales, en relación con las líneas centrales que definían la estructuración del orden político. El sistema de partidos le permitió muy pronto a la élite política procesar los intereses, las demandas dispersas y los deseos de integración en un mundo de pocas socializaciones secundarias.

En el régimen republicano, a lo largo del siglo XIX, las élites desplegaron su acción a impulsos de fracturas profundas de carácter social, originadas en intereses contradictorios, como oligarquías regionales, que, por otra parte, no supieron diseñar un marco común de hegemonía. Sus “líneas de clivaje” (o de división) fueron justificadas alrededor de la construcción de un orden estatal, tironeado por tendencias “centralistas” o “regionalistas”; todo lo cual se traslapaba con tendencias favorables al autoritarismo, contrariamente a la mayor liberalización de la vida política.

Las discrepancias inter-elitistas encontraron así mismo formas discursivas de organizar relatos entre un centralismo ordenador y un federalismo más autonomista regionalmente hablando. Al mismo tiempo, entre un Estado confesional y uno laico, lo cual reflejaba las tensiones surgidas a partir del peso inercial del que disponía la Iglesia en la construcción de un Estado que nunca encontró la línea de modernización que aceptara de común acuerdo la separación nítida con la iglesia católica romana.

El orden político se mal-estructuraba a tono con los procesos de representación y también a impulsos de las divisiones interpartidistas comoquiera que las élites se mostraban incapaces de configurar un fundamento constitucional común inspirado en los valores ilustrados de la independencia. Más bien, se dejaban devorar por el demonio de sus continuas guerras civiles. Simultáneamente la sociedad quedaba atravesada por el aislamiento geográfico interno y por la extrema descohesión social. La dispersión geográfica, la fragmentación y la exclusión caracterizaban lo que difícilmente podía constituirse como un orden social.

Así, los partidos, como instrumentos de representación, como agentes de intermediación, capturaban los flujos de la fragmentación en los sectores más vulnerables de la población, traduciéndolos en expectativas y en una narrativa con la que terminaban movilizando a dichos sectores subalternos de la sociedad, bajo pautas de identidad ideológica y cultural enfrentadas, todo lo cual daba paso frecuentemente a recaídas en la vorágine de violencias y guerras internas, tanto a nivel nacional como a escala regional.

Con todo, la formación de un orden político mediante constituciones liberales o conservadoras, bajo la condición de un Estado más o menos inestable, tuvo a lo largo de un siglo la sombra de unos factores de poder definidos por un régimen económico y regional de carácter hacendatario, herencia de la colonia, el cual imponía la cultura política del conservadurismo, el peso de la religión y la tradición reflejado en los *notablatos* regionales, agrupados en uno u otro partido.

La falta de cohesión en los sectores subalternos y las diferenciaciones ideológicas, incorporadas en las identidades partidistas, eran factores que a menudo emergían en la superficie bajo la forma de guerras y conflictos armados.

## **Sociedad fragmentada y poder político**

La nación soberana que debía surgir después de la Batalla de Boyacá y de la expulsión del colonialismo español mutó muy pronto en medio de procesos traumáticos en un proyecto considerablemente fallido durante los cien años siguientes. Muchas de las instituciones coloniales de un rentismo expliador se mantuvieron; por otro lado, el mercado interno tardó mucho en tomar forma; y las obras públicas solo comenzaron a levantarse a mitad del



siglo XIX. La sociedad civil era tremadamente débil, aunque las asociaciones de artesanos se configuraron en la segunda mitad de dicho siglo.

El poder económico se estructuró alrededor de la gran hacienda colonial, lo que obró como un peso inercial que hacía más lento el desarrollo del comercio, el que de todas maneras fue creciendo relativamente atado a relaciones de dependencia económica con respecto a potencias extranjeras. Dicho peso inercial, en los términos de los agentes sociales que expresaban la estructura latifundista, se convirtió también en el factor dominante de un poder político, sobre todo regional, articulado en gran medida a la tierra, a la tradición y a la Iglesia.

Solo los partidos daban forma a un orden político que se superponía a la sociedad rural, estructurada precariamente alrededor de oligarquías regionales, aunque algunas de ellas se disociaban relativamente de la tierra y se vinculaban al comercio y a la intermediación en circuitos extranjeros, a través de las exportaciones y de las importaciones.

Ahora bien, si los partidos daban contenido y forma a un orden político, ellos mismos quedaban afectados por la exclusión social, por la fragmentación entre las élites regionales; por la falta de integración económica en la base de la sociedad, al igual que por la ausencia de una sociedad completamente laica, es decir, no confesional. Por su capacidad de crear identidades y de ejercer intermediación política, los partidos terminaron dominando el orden político, absorbiendo el caudillismo militar o desplazándolo; por lo que sirvieron de vehículo para que en el poder se impusieran las élites civiles, lo cual no impidió por cierto que ellas mismas fueran impotentes para establecer un poder con reglas compartidas, una *hegemonía* normada; y en consecuencia, ya trasmutadas otra vez en caudillos militares, se dejaran arrastrar a la lógica infernal de las guerras internas.

### **Reformas y tentativas de orden ilustrado**

Después de las reformas del medio siglo (entre 1849 y 1852), con las que ciertas élites liberarles intentaron dejar atrás la sociedad del resguardo y la encomienda, del latifundio y de la Iglesia, sobrevino el apogeo del federalismo, del que tanto desconfiara Bolívar por las posibles implicaciones en la debilidad del Estado, lo que para desgracia del proyecto de nación pareció confirmarse con la crisis política y social sobreviniente después de



la Constitución de Rionegro, la de 1863, emblemática por otra parte como *manifiesto ilustrado*, algo que siendo muy progresista no impidió sin embargo que continuaran, incluso que se intensificaran, las guerras civiles. Se trató de un periodo que, por otra parte, representó el impulso a un proyecto de país en el que avanzaran la educación, la libertad y las obras públicas.

Constituciones y guerras definieron alternativamente los azares del nuevo proyecto de nación, un orden político de élites civiles; pero, al mismo tiempo, un poder político efectivo, permeado por las estructuras pre-modernas de la hacienda tradicional. Un Estado organizado con distintas instituciones, que convivía por otra parte con la fragmentación y la exclusión, favorecedoras de los poderes de facto en medio de la precariedad social. En esas dicotomías, que atravesaban tanto al país político como al país nacional, se fueron definiendo los términos de una *formación social*, cuyos horizontes de modernidad no se ofrecían con claridad.

El curso de la nación se movió a lo largo de ese primer siglo de existencia, entre esas relaciones binariamente traumáticas; entre la ley y la guerra; entre el orden civil y el poder de la hacienda; entre el orden político interno y la sociedad fragmentada y pobre; entre los impulsos modernizadores y el peso de la tradición rural y de la iglesia. O, dicho de otro modo, entre el federalismo y el centralismo; entre el liberalismo y el autoritarismo. En medio de sus rechazos mutuos, pero también de sus complementariedades y articulaciones, transitó siempre ese proyecto de nación, convertido durante todo el siglo XIX en una suerte de republicanismo oligárquico, coexistente con una sociedad pobre, y en medio de una hegemonía estatal llena de inestabilidad y conflictos violentos.

Después de la crisis del federalismo y, junto con él, del radicalismo emergió un proyecto de Estado central con vistas a recuperar el orden mediante la autoridad y la eficacia institucional, el de la Regeneración, encabezado por Rafael Núñez, un converso venido del radicalismo, y por Miguel Antonio Caro, un latinista, hispanista y gramático conservador. El proyecto regenerador ofrecía estabilidad, para retomar la empresa de Unidad Nacional; sólo que lo hacía no únicamente afirmando el centralismo en exceso, lo que ya era problemático, sino acentuando el autoritarismo, y además el confesionalismo, mediante las graciosas concesiones hechas al Vaticano y al catolicismo interno.

El proyecto truncado de nación, en el orden político parecía moverse trágicamente entre la alternativa imposible de, por una parte, abrazar el liberalismo ilustrado pero con conflictos e inestabilidad; y por otra parte, preferir el orden, pero con autoritarismo y asfixia clerical.

---

Con todo, el centralismo autoritario tampoco trajo el orden, lo cual fue pretendido con la Constitución de 1886. A esta constitución le sucedió otra guerra civil, la más cruenta por cierto, la más devastadora de todas, la de los *Mil Días*, cuyos cañonazos finales coincidieron con otro infortunio, la pérdida de Panamá, un golpe difícil de asimilar, si pensamos en la idea de una nación fuerte.

Solo en 1910 aparecieron algunos signos de flexibilización en el régimen autoritario, cien años después del grito de independencia. Por lo demás, una década más tarde surgieron las instituciones de un proyecto de orden económico; también irrumpió la industria y comenzaron a darse manifestaciones de un ahorro nacional.

Con la descomposición de la llamada “hegemonía conservadora” y con el relevo que se dio en el poder, mediante el ascenso de nuevas élites liberales, emerge la posibilidad de un proyecto social y político –las reformas de los años 30 y la Revolución en Marcha–, pensado como modernización integral. Su frustración parcial, sin embargo, y las tensiones no resueltas que produjo, ocasión para una oposición feroz de parte de los sectores más conservadores de las élites, fueron todos ellos factores que volvieron a traer inestabilidad en el régimen político y crisis de hegemonía entre las élites; todo lo cual abrió otro ciclo infernal de violencias, cuyo origen se confunde perturbadoramente con el magnicidio de Gaitán, algo que dio lugar a un levantamiento popular desorganizado y anárquico, al igual que, en otro sentido, a una ofensiva violenta de los sectores más retrógrados, tanto del país nacional como del país político; sectores, en alguna medida, vinculados a las resistencias contra-reformistas del latifundio y la tradición.

En este período feroz de violencia, un frágil orden político, habitado por partidos sectarios, fue reemplazado por el desnudo choque entre *enemigos*; no para que se restableciera la política, sino para que esta fuera destruida. Durante 10 años de una guerra, no declarada, pero de violencias explícitas instrumentales y rebosantes de crueldad, las élites partidistas, dueñas del orden político, se enfrentaron de forma fratricida, sin estar en condiciones nuevamente de encontrar un orden de hegemonía cultural e ideológica, aceptable para todos.

En medio del agotamiento de las violencias ideológicas y sociales, ya descompuestas y mutadas en bandidismo aterrador; en medio así mismo de una suerte de “*colapso del Estado*”, tales élites partidistas sellaron finalmente un acuerdo en 1957 para reconstruir las instituciones del Estado; de modo que pudiese traer la estabilidad de estas; para lo cual fue convocada la participación ciudadana, a través de un plebiscito, cuya realización debía surtir la legitimación de una nueva forma de *hegemonía*, comúnmente aceptada. Solo que esta nueva forma de hegemonía estatal y cultural, a partir de la paz, y patentada en el Frente Nacional, restringía el dominio político y el juego democrático, de modo que solo cabrían en él los partidos tradicionales, herencia del siglo XIX.

Así, un nuevo conflicto armado fue larvándose, de carácter ideológico él, pero con determinantes sociales vinculados al viejo problema agrario no resuelto en los años treinta y tampoco en los sesenta.

### **Entre los autoritarismos, las violencias y las posibilidades de democracia**

A mediados del siglo XX, al tiempo que estallaba la Violencia, Colombia experimentó una cerrazón del régimen político, pues se sucedieron la dictadura civil y la dictadura militar, algo que hacía coincidir autoritarismo con inestabilidad política, como si dijéramos el peor de los mundos, manifestación de un fracaso parcial del proyecto de nación en términos políticos.

Al mismo tiempo, sin embargo, la economía crecía; se presentaba un flujo mayor de exportaciones y con ello florecía un excedente económico; simultáneamente, daba resultado el modelo de sustitución de importaciones, en favor de una industria nacional; eso sí, bajo unas relaciones asimétricas; en realidad, dependientes con respecto a los nuevos centros del poder económico mundial dominados ahora por Estados Unidos.

---

Para los años sesenta, este tipo de crecimiento se consolidaba, como lo muestran las cifras anuales del PIB, regularmente en curva ascendente. El crecimiento se desenvolvió en medio de la más notoria y ofensiva desigualdad social y al lado de muy altos niveles de pobreza. En tal contexto, comenzaba a incubarse y a desarrollarse el conflicto guerrillero, bajo motivaciones ideológicas, de resonancias internacionales además. Fue un conflicto que creció, por cierto, a tono con el fenómeno de la colonización interna, el de la ampliación de la frontera agrícola y de la ocupación de territorios antes desocupados, después sometidos a mejoras por los migrantes sin tierra; fenómeno éste que se daba por oleadas, bajo la presión de una estructura muy desproporcionada de desigualdades en la posesión de la tierra, una forma traumática de construir nación.

Esta ocupación de territorios, el crecimiento económico más o menos sostenido y la consolidación de las guerrillas, lo mismo que más tarde la de los paramilitares, son hechos todos ellos que van a coincidir con la emergencia de nuevos recursos, causa de grandes excedentes, sobre todo en las regiones, efecto de una producción en renglones nuevos, como el narcotráfico, un proceso productivo de alta rentabilidad, pero asociado a economías ilegales, lo cual abría el terreno para una disputa por los recursos a partir de la puesta en práctica de distintas violencias.

Así, durante la década de los 80, en el siglo XX, se desbordaba un nuevo ciclo aterrador e intenso de violencia y残酷, en el que participaban distintos agentes, los cuales se peleaban los excedentes ilegales y estratégicamente las posiciones territoriales. Estas violencias cruzadas empujaban una espiral de destrucción inaudita con magnicidios, con masacres y con la destrucción y parálisis simbólica de las instituciones, incapaces ellas de dar cuenta de un azote múltiple de cruidades, que ponían en entredicho la validez del Estado, sustituido por un “*estado de naturaleza hobbesiano*”, sin que apareciera claramente la viabilidad del “*Estado-Nación*”, 170 años después de la Batalla de Boyacá, la que trajo la independencia, la misma que abrió el horizonte para un Estado nacional.

En medio de esta proliferación de conflictos y violencias, en 1991 un sector de las élites aceptó la reformulación de la institucionalidad y convino en reformarla en buena medida, mediante un acuerdo que fuera por primera vez incluyente; lo cual se plasmó en la Constituyente de dicho año. Sucedió bajo pautas de modernización política, dictadas por un renovado “*espíritu de las leyes*”, el mismo que tiene que ver con el “*Estado Social de Derecho*”.

Veinticinco años después, con muchos conflictos de por medio, un gobierno nacional también en manos de élites especialmente sensibles al arreglo de problemas ligados a la guerra interna, abocó la realización de un acuerdo de paz con las FARC, la guerrilla más grande y más antigua, la más social y territorialmente implantada. Lo hizo como si se enfrentara el desafío de sellar un tratado de paz interno, de alcances constitucionales, real mandato para los próximos gobiernos.

Constitución moderna y acuerdo de paz ofrecen el marco para las soluciones institucionales que, en el orden político, permitirían retomar un proyecto de nación hasta ahora relativamente truncado. Pero queda pendiente un gran factor para esa nación soñada después de 200 años: el social, el de la equidad en un país de desigualdades; una equidad social que debe ir de la mano con un crecimiento económico, en verdad sostenible.

---

# **El clero católico en la Independencia**

**FERNÁN E. GONZÁLEZ**

**Investigador del CINEP**

---

**P**ocos meses después del triunfo patriota en Boyacá, el 2 de diciembre de 1819, el vicepresidente de la naciente república, Francisco de Paula Santander, ordenó que todos los curas párrocos del entonces departamento de Cundinamarca (cuyo territorio equivalía, en general, casi al actual de Colombia) predicaran en favor de la legitimidad de la Independencia. Esta orden, que puede parecer extraña en el mundo de hoy, respondía a la particular situación que afrontaba el incipiente gobierno republicano cuando apenas se empezaba a consolidar su dominio sobre el territorio de la naciente república, donde el peso social, la legitimidad, los recursos económicos e incluso la presencia física del clero católico superaba en mucho las posibilidades de los funcionarios del Estado. En ese sentido, subrayaba David Bushnell (1966) en su obra clásica sobre Santander, era notable la influencia que el clero ejercía en la vida de la nación, atestiguada por visitantes extranjeros, que señalaban la autoridad absoluta de los curas párrocos sobre la masa de la población.

## **Una Iglesia dividida**

Sin embargo, las posiciones del clero frente a la causa republicana distaban de ser unánimes. Así, para el coronel Barreiro, eran motivo de preocupación las simpatías del bajo clero del actual departamento de Boyacá por la causa emancipadora, como se queja en carta al virrey Sámano, fechada el 19 de julio de 1819, pocos días antes de la batalla del Pantano de Vargas, en la que consideraba como sospechosos a la mayoría de los curas de la provincia de Tunja. Pero, por otra parte, eran evidentes las simpatías realistas del hermano del cura de Las Nieves, José Antonio de Torres y Peña, en su poema “Santafé cautiva”, publicado en el libro de Posada y otros, *La Patria Boba* (1950), que calificaba como “sacerdotes apóstatas” y “bandoleros capitanes” a los capellanes del ejército de Bolívar, cuando amenazaba a Santafé al mando de las tropas federalistas. Entre ellos, destacaba al “feroz apóstata”, fray Ignacio Mariño, que ceñía “sable y pistolas” sobre “túnica santas profanadas” (p. 389-391).

Estas divisiones del clero neogranadino mostraban la complejidad interna tanto de la sociedad como de la institución eclesiástica: mientras Jorge Tadeo Lozano, primer presidente de Cundinamarca, calificaba al movimiento emancipador como “una revolución clerical” en su discurso de apertura del Colegio Electoral de Cundinamarca en 1813 (Groot, 1953), dada la masiva participación del clero en las juntas de 1810, era evidente la oposición encarnizada de los obispos de la época a la causa patriota, como el obispo de Santa Marta, Manuel Redondo y Gómez, que exhortaba a sus fieles para que defendieran la monarquía y desarraigaran “las semillas de irreligión sembradas por los sediciosos” (Restrepo Posada, 1950, pp. 413-415).

Por su parte, el obispo de Cartagena, el dominicano Ángel Custodio Díaz de Merino, también se negó a celebrar un Te Deum cuando se proclamó la independencia absoluta en 1811, al tiempo que anunciaba una misa de rogativas y letanías de los santos para aplacar la ira de Dios (Restrepo Posada, 1950). Incluso, asumió una posición más beligerante al pedir a los fieles de Mompox que se pusieran “la escarapela roja” de los “defensores



de los derechos de su Majestad”, al grito de “Viva el rey, mueran los traidores, cuya ambición aspira a un trono para el cual no los crio la Providencia Divina”, y concedió indulgencia plenaria de todos los pecados a los que entraran en el combate o estén en peligro de perder la vida<sup>1</sup>.

En una de sus pastorales, su sucesor en la diócesis, Gregorio José Rodríguez, afirmaba que los sacerdotes patriotas habían prostituido su ministerio para precipitar a almas inocentes hacia la perdición y el infierno. A ellos los invita a considerar lo que le sucedió al clero francés “la primera vez que se oyó en el mundo el horrendísimo grito de igualdad, independencia” y a horrorizarse por los 700 sacerdotes y cinco obispos “muertos a sablazos en presencia de otro ateo infernal como el Rey Bolívar”. Pero, cuando los españoles de Cartagena juran la Constitución de 1812 y adhieren a la rebelión antiabsolutista de Riego, a fines de junio de 1820, Rodríguez se retiró de la diócesis de Cartagena (Restrepo Posada, 1950).

Y, precisamente la rebelión de Riego sería el argumento que usaría Bolívar para convencer a los prelados realistas, como como Salvador Jiménez de Enciso, obispo de Popayán, y Rafael Lasso de la Vega, obispo de Mérida de Maracaibo, a sumarse a la causa patriota. En ese sentido, subrayaba el carácter más radical y anticlerical de la revolución de Riego, en comparación con la moderación de los patriotas hispanoamericanos en materia religiosa. Así, el obispo Jiménez de Enciso, muy reacio inicialmente a las relaciones con los patriotas, terminó colaborando para suavizar las condiciones de paz con los pastusos realistas. Bolívar, en una carta al vicepresidente Santander, le comunicaba “la redención” del obispo, que consideraba que sería muy útil para la causa patriota: “es hombre susceptible de todo lo que se puede desear a favor de Colombia; es hombre entusiasta y capaz de predicar nuestra causa con el mismo fervor que lo hizo a favor de Fernando VII (...) En fin, nuestro obispo es muy buen colombiano ya” (Restrepo Posada, 1950, p. 419).

Ambos prelados se habían opuesto con todas sus fuerzas a la causa republicana: desde Pasto, adonde había huido cuando las tropas de Bolívar se aproximaban a Popayán, Salvador Jiménez puso a esta ciudad en entredicho, dejando suspendidos del ministerio a los clérigos que no emigraran y excomulgó a “todos los que aguardasen o auxiliaren a las tropas republicanas” (Cortés, 2010). Pero, poco tiempo después, el 7 de agosto de

<sup>1</sup> Circular enviada al marqués de Mata Florida, el 29 de marzo de 1820, fechada en Cartagena el 30 de septiembre de 1819, Documento 82, en Juan Friede (1969). pp. 183-184.

---

1822, Jiménez pronunció el sermón conmemorativo de la batalla de Boyacá: en él hacía una lectura del proceso de la independencia a la luz de la historia sagrada para destacar las privaciones y penalidades que sufrieron los patriotas después de la reconquista de Morillo, que lograron superar gracias a la providencia divina. Luego, el prelado exaltaba a los próceres de la independencia como “corifeos de la libertad”, destacando a Santander como “joven valiente, digno compañero de ese hombre inmortal”, a Bolívar, como destinado por la providencia para grandes proezas. Jiménez lo presenta como “un nuevo hijo de Marte”, semejante a Aníbal, Pompeyo, Escipión y César Augusto. Y en una carta pastoral, aclaraba que la forma de gobierno democrático no chocaba con la religión católica (Cortés, 2010).

Por su parte, el obispo de Mérida, Rafael Lasso de la Vega, que se había negado a prestar juramento de obediencia a la Junta Suprema de Santafé el 21 de noviembre de 1821, por sospechar de la buena conciencia de los partidarios de la junta, fue también convencido por Bolívar con el mismo argumento de la rebelión de Riego para apoyar a la causa patriota (Gómez, 1992). En ese sentido, conjuntamente con el obispo de Popayán y el capítulo de los canónigos de Santa Fe, se dirigió al Papa Pío VII, para pedir el establecimiento de relaciones directas con la Santa Sede. Estos mensajes estaban acompañados por una carta del vicepresidente Santander, que, sugería, además, una lista de candidatos para llenar las sedes vacantes. La respuesta cordial del Papa, cuya firma fue besada por Santander, parecía preludiar una salida favorable.

### **Hacia el reconocimiento de la Santa Sede**

Sin embargo, el Papa, presionado por el régimen absolutista español, se había pronunciado, en la encíclica, *Etsi Longuissimo*, en favor de la causa realista (30 de enero de 1816), la cual exhortaba a destruir “la funesta cizaña de alborotos y sediciones que el hombre enemigo sembró” en los países y a regresar a la obediencia de Fernando VII, cuyas virtudes exaltaba. Sin embargo, esta posición legitimista empezó a modificarse gradualmente y el papado empezó a adoptar una posición más neutral, en parte por la deriva anticlerical de España con la revolución de Riego en 1820, que llevó a la expulsión del nuncio papal en 1823. Pero, el restablecimiento del gobierno absolutista de Fernando VII y la elección de León XII como nuevo Papa, en septiembre de ese mismo año, alentaron la idea de una nueva reconquista y dificultaron el establecimiento de relaciones de las nuevas repúblicas con la Santa Sede (Lynch, 2012).

Además, el mismo León XII, presionado por el embajador de España, había publicado el 24 de septiembre de 1824, otra encíclica, *Etsi iam diu*, que exhortaba de nuevo a los americanos a ser fieles al rey español. Y, debido a las presiones diplomáticas del gobierno español, el papa se había negado a reconocer carácter diplomático al enviado por el gobierno colombiano, Ignacio Sánchez de Tejada, a quien ni siquiera se le permitió residir permanentemente en Roma, por lo que tuvo que fijar su domicilio en Florencia.

Ese ambiente romano tan adverso había llevado a pensar en la amenaza de un posible cisma si Roma no respondía en el plazo límite del 15 de septiembre, que había fijado el canciller Rafael Revenga en nota a Sánchez de Tejada, por orden del vicepresidente Santander. Y el mismo Bolívar había reiterado esa posición en instrucciones transmitidas a Sánchez de Tejada por intermedio de José Manuel Restrepo, el 7 de diciembre de 1826, en que se le ordenaba persistir en las protestas y amenazas de cisma, pero aclarando que el gobierno era inocente y que procedería de acuerdo con los otros países americanos. En la misma línea, siguiendo las sugerencias del abate de Pradt, el Congreso anfictiónico de Panamá había discutido, el 22 de junio de 1826, la propuesta de realizar un concordato continental, que reconociera la autonomía de la Iglesia hispanoamericana y creara patriarcados en cada una de sus naciones.

Pero, Sánchez de Tejada optó por asumir una actitud más diplomática, porque era más consciente de los cambios que se vislumbraban en el ambiente vaticano (Gómez, 1950). Así, ante la amenaza de un posible

---

cisma, el Papa León XII resolvió nombrar obispos, *motu proprio*, a los candidatos sugeridos por Santander. Esto equivalía a un reconocimiento informal de la independencia, pero sin dar pie a conceder a las nuevas autoridades el derecho de presentación de los obispos que tenía el rey bajo el Patronato (Bushnell, 1966). Así fueron nombrados Fernando Caicedo y Flórez como arzobispo de Santa Fe, Ramón Ignacio Méndez como arzobispo de Caracas, José María Estévez como obispo de Santa Marta, fray Mariano Garnica, O. P. como obispo de Antioquia, Manuel Santos Escobar para Quito, Félix Calixto Miranda para Cuenca y Matías Terrazas para auxiliar de Charcas.

Con ocasión de estos nombramientos, Bolívar pronunció su célebre brindis sobre las relaciones entre Iglesia y Estado, en que afirma que la reunión del incensario con la espada de la Ley es la verdadera arca de la alianza. “¡Señores! yo brindo por los santos aliados de la Patria, los ilustrísimos arzobispos de Bogotá y Caracas, obispos de Santa Marta, Antioquia y Guayana” (Groot, 1870, p. 487). Y escribía, el 7 de noviembre de 1828, una carta para agradecer al papa León XII por el nombramiento de obispos. Después de señalar los beneficios que se redundan de esa medida y de recordar que todavía quedaban vacantes las sedes de Quito y Guayana, Bolívar le notifica que el gobierno colombiano se había declarado en ejercicio del patronato con el fin de proteger más eficazmente a las iglesias, siempre de acuerdo a la disciplina que las ha regido desde su fundación. Por todo ello, esperaba que el Papa ratificara esa concesión, “atendidas tan justas razones”<sup>2</sup>.

Solo años más tarde, bajo el pontificado de Gregorio XVI, empezaron a aclararse las relaciones cuando la bula *Sollicitudo ecclesiarum*, del 7 de agosto de 1831, anunció que la Santa Sede trataría con los gobiernos de hecho, cuando lo exigiera el bienestar de las almas, sin pronunciarse sobre la legitimidad de sus soberanías, para poner al Papado por encima de las vicisitudes de los cambios de gobierno. Antes de su elección como papa, Mauro Cappellari, monje camaldulense, se había mostrado muy interesado en la situación de las iglesias hispanoamericanas. Y el secretario papal para asuntos extraordinarios, el cardenal Luis Frezza, se había hecho muy amigo de Joaquín y Tomás Cipriano de Mosquera, que residieron en Roma entre 1831 y 1832<sup>3</sup>.

### **El fondo del problema: el Patronato eclesiástico**

Así, las posiciones de Bolívar y Santander, pero también de los clérigos partidarios o adversos a la independencia, tenían como trasfondo el problema del patronato eclesiástico y el vicariato regio. Por eso, el apoyo del clero criollo a la Independencia se veía favorecido porque, mientras duraba la ausencia del arzobispo de Bogotá por estar la sede vacante, los asuntos eclesiásticos eran manejados por los gobernadores eclesiásticos, los canónigos criollos Juan Bautista Pey y Domingo Duquesne, cuyo carácter interino dificultaba aún más una posición homogénea del clero católico dentro de un régimen de patronato bajo nuevas circunstancias políticas.

El Patronato, que regulaba las relaciones entre el Estado español y la Iglesia católica, convertía al monarca español en una especie de vicario papa, ya que el Papa concedió a los reyes españoles las nuevas tierras americanas, junto con sus habitantes para que los hicieran partícipes de los beneficios de la evangelización. Así, la Corona, como “patrona” y protectora de la Iglesia, consigue el derecho de presentación de los obispos (que equivalía a su nombramiento), de fundación de diócesis y se obliga en cambio a patrocinar la evangelización cristiana. En la práctica, la Iglesia y su obra evangelizadora van a convertirse en instrumentos del Estado español, ya que la aculturación de los aborígenes se va a llevar a cabo por medio de su cristianización, llegándose a una identificación total entre fe cristiana y civilización hispánica (González, 1977, p. 22).

---

<sup>2</sup> Carta de Bolívar al papa León XII, Bogotá, 28 de noviembre de 1828, en Vicente Lecuna (1979), pp. 231-232,

<sup>3</sup> Pinilla (1969). El contenido de este capítulo es ampliado por el mismo autor en otro libro (Pinilla, 1988.).



El resultado del Patronato fue la creación de un régimen de cristiandad colonial, a imagen y semejanza de la cristiandad hispánica, caracterizadas ambas por la confusión entre lo espiritual y lo temporal, entre la Iglesia y el Estado. El Estado español ejercía total control sobre la Iglesia: había censura de la correspondencia de los obispos con la Santa Sede y se necesitaba la aprobación o el pase regio para que las bulas y cartas papales pudieran promulgarse en América, de modo que había un total aislamiento de las iglesias iberoamericanas con Roma, que carecía de información directa sobre sus asuntos. Pero el papel de control que los reyes otorgan a obispos y clero como contrapeso de control de otras autoridades coloniales hace que no se pueda afirmar la total subordinación de la Iglesia católica a los diversos aparatos del Estado colonial, sino de una especie de delegación parcial de la autoridad del rey a los jerarcas de la Iglesia, que de algún modo compartían el poder con las autoridades, metropolitanas y locales, y los grupos locales de poder (González, 1977<sup>a</sup>, p. 122-123).

Esa ambigua situación se modificó, al menos parcialmente, con las reformas borbónicas del siglo XVIII, de claro sabor regalista, que buscaban un mayor control por parte de los gobernantes peninsulares sobre la Iglesia. Sin embargo, el peso de la Iglesia en la sociedad colonial explica fácilmente el papel principal que el clero desempeña en las luchas de la emancipación, como sus divisiones internas en ella y las dificultades para encontrar un lugar autónomo y propio en el país que se construía.

### **¿Un teólogo de la liberación en el siglo XIX?**

En estas contraposiciones de clérigos realistas y patriotas, centralistas y federalistas, el clérigo más destacado en las labores de legitimación religiosa de la independencia fue el P. Juan Fernández de Sotomayor (1777-1849), cura de Mompos y luego obispo de Cartagena, afiliado a la masonería (Carnicelli, 1975, p. 84). Su *Catecismo o instrucción popular* se dedicó a la enseñanza de los deberes y derechos de la ciudadanía y a justificar la justicia y defensa de nuestra revolución, “para hacer este corto servicio a la patria”. En el clásico estilo de preguntas y respuestas, el catecismo de Fernández empieza por demostrar que la dominación española sobre América carecía de fundamento justo: no podía basarse en la donación papal porque el papa no podía conceder lo que no era suyo; además, su autoridad era puramente espiritual, sin dominio temporal. Tampoco podía justificarse por la evangelización, que fue más la obra de la Divina Providencia que la de los primeros evangelizadores, que eran “tan codiciosos y hambrientos de riqueza” como los demás conquistadores: solo aparetaban predicar el evangelio, pero en contradicción con las instituciones de su autor.

---

Por eso, la guerra de independencia era “una guerra justa y santa” y la resistencia no era delito “porque el hombre no puede dejar a sus hijos y descendientes la servidumbre y opresión por herencia”. Por eso, concluye el futuro prelado, si se ama de verdad a la religión católica, hay que redoblar esfuerzos para no regresar a la dependencia anterior. Es falso que la independencia vaya a producir la pérdida de la religión católica, pues el cristianismo puede acomodarse a diversidad de pueblos y de sistemas de gobierno: monarquías, repúblicas, gobiernos libres o despóticos. Pero los españoles han encontrado “algunos ministros que, prostituyendo el carácter augusto de la divina misión, han turbado la paz interior de algunos espíritus tímidos y apocados, incluyéndoles en máximas contrarias a una religión que no conoce la esclavitud ni las cadenas”<sup>4</sup>.

Del mismo estilo fue el sermón pronunciado por el mismo Fernández de Sotomayor para conmemorar, cinco años después, el movimiento del 20 de julio de 1810: el sermón se inicia con la acción de gracias de la nación al Supremo Hacedor por habernos devuelto “los preciosos derechos de nuestra creación tiránicamente usurpados” pues, a la maldición original del pecado original se sumaba el pecado de haber nacido en América, que nos hizo esclavos de “una nación fiera y orgullosa” y que no era redimible por “ningún género de bautismo”. Y todos los males del gobierno español, concluye el sermón, finalizaron con la intervención divina del 20 de julio de 1810, tan memorable para la Nueva Granada como fueron para Israel los días del triunfo de Judit sobre Holofernes y Matatías sobre Nicanor, que no fue fruto del esfuerzo humano sino del “auxilio poderoso” que el “Dios protector de los oprimidos” otorgó a “nuestra debilidad”.

### **Un cura guerrillero: Ignacio Mariño, O.P.**

Sin embargo, más allá de la exhortación a confiar en el auxilio divino, se destaca la intervención directa de algunos clérigos en la lucha emancipadora, como el fraile dominicano, Ignacio Mariño, uno de los firmantes del acta de la independencia absoluta de Tunja, en diciembre de 1813, que hacía parte, con 600 bajo su mando, de las tropas federalistas que sitiaron a Bogotá, al mando de Bolívar. Y, durante la reconquista, junto con Nonato Pérez, Mariño lidera las guerrillas patriotas en el Casanare, donde había sido misionero buena parte de su vida en los pueblos indígenas de Tame, Maca guañe y Betoyes. Participa entonces en varios combates sobre los realistas en el Casanare, que permitieron mantener el contacto con el Orinoco y los llanos de Venezuela.

Por eso, el virrey Sámano se refiere a él como el “traidor Padre Mariño”, que mandaba a “los indios desleales de Betoyes, Macaguane y demás” al tiempo que informa sobre el dominio patriota sobre los Llanos, donde el “zambo Donato Pérez”, con el fraile Mariño y los indios de Betoyes y Macaguane, habían asesinado al coronel Julián Bayer (Tisnés, 1989, pp. 76-81).

La importancia de las guerrillas de Mariño en los Llanos se hizo evidente en la preparación de la campaña libertadora y en la decisión estratégica, tomada el 29 de junio de 1819 en el Llano de San Miguel, de atacar primero a la Nueva Granada para reforzarse allí en vez de seguir insistiendo en la “quimera irrealizable” de atacar el valle central de Venezuela, donde las tropas realistas eran más fuertes. Ya en la organización del ejército de Bolívar, figura nuevamente Mariño como capellán general, al lado de Fr. Miguel Díaz. O.S.A, Fr. Joaquín Guarín, O.F.M. y el P. Cayetano Reyes. En la batalla del Pantano de Vargas, Mariño se dedicó a auxiliar a los heridos de ambos bandos y a darles la extremaunción a los agonizantes y difuntos Tisnés, 1989, pp. 114-117).

### **La necesidad de legitimación religiosa de la Independencia**

Pero la importancia del triunfo de Boyacá fue más política que militar, ya que significó el abandono de las autoridades virreinales de la capital y el comienzo de la recuperación del resto del territorio de la Nueva Granada.

<sup>4</sup> *Catecismo o instrucción popular*, folleto publicado originalmente en la Imprenta del Gobierno de Cartagena de Indias en 1814, reproducido como anexo del libro de Javier Ocampo López (1980), pp. 459-469.

---

Además del aspecto militar, el nuevo gobierno se enfrentaba al desafío de lograr el apoyo de la opinión pública en pro de la causa republicana y de neutralizar los sentimientos realistas tanto de los exfuncionarios coloniales como de buena parte de los habitantes de la incipiente nación, peninsulares y criollos. Según Margarita Garrido, el vicepresidente Santander era muy consciente del abismo que la Independencia había abierto en las representaciones de los pobladores sobre el orden social y político, ya que deberían pasar de pensarse como vasallos de un rey legitimado por Dios a verse como ciudadanos de una república independiente, representada por unas autoridades muy poco legítimas para la mayoría.

Por eso, para contrarrestar la creencia popular de que la independencia, impulsada por elites ilustradas, era opuesta a la religión, Santander, “con cierta astucia política”, decide apelar a la ayuda del clero, para ir logrando la aceptación de la representación del nuevo orden y dar sentido, desde lo religioso, a los acontecimientos que habían llevado al nuevo orden- Por eso, a la orden de predicar sermones en pro de la Independencia, el vicepresidente añadía instrucciones para que los jueces políticos y los comandantes políticos asistieran a los sermones, que deberían escribirse y remitirse al ministerio del interior, que los haría llegar al mismo vicepresidente. Por esa misma razón, el vicepresidente había confinado a los curas realistas más recalcitrantes en la Guayana, mientras que a otros los había relevado del ministerio, temporal o permanentemente, según el caso (Garrido, 2004).

La persistencia de esos sentimientos realistas en buena parte de la población es incluso reconocida por alguno de los predicadores de ese momento, como el P. José Víctor Amaya, cura de Los Corrales, que afirmaba, como algo sabido por todos, la existencia de “un gran partido a favor de la España”, que explicaba el gran aplauso y alegría con que fue recibido el general Morillo por la población. Y, según él, solo el horror de su gobierno y los padecimientos de entonces hicieron que se pregunte por lo que sería el retorno del dominio español, como muestran los desmanes del coronel González en El Socorro, San Gil, Cepitá y Piedecuesta, cuando se aproximaban las tropas republicanas al pantano de Vargas.

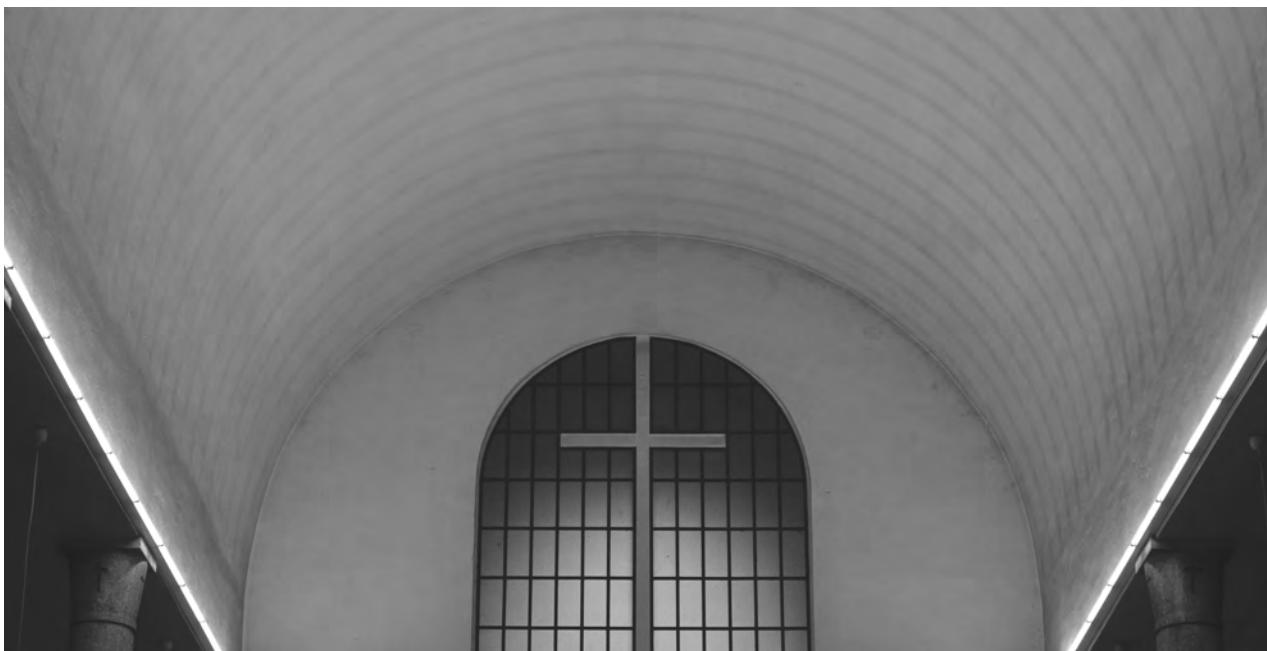
La importancia que daba Santander a la legitimación religiosa de la emancipación aparece también en su orden al provisor eclesiástico de Santa Fe, Fernando Caicedo, para que procediera en contra de “las predicaciones sediciosas”, como cuenta Bushnell. Este historiador anota que si el Congreso hubiera aprobado la ley presentada por el vicepresidente, se podría haber llegado a imponer la pena de muerte a los predicadores que incitaran a rebelarse contra la república en sus sermones o cartas pastorales. Incluso, el vicepresidente llegó a ordenar, personalmente, bajar del púlpito a un cura por un sermón que le había desagrado. Y también a censurar al capítulo catedralicio por usar el nombre colonial de Santa Fe de Bogotá, que había sido suprimido después de la batalla de Boyacá. Y a obligar al Provisor Caicedo a imponer censuras eclesiásticas al canónigo Francisco Margallo, que había calificado las enseñanzas de Bentham como heréticas (Bushnell, 1966, pp. 270-71).

### **Las posiciones de Santander frente a la Iglesia**

Según Groot, citado por Bushnell, la asidua asistencia de Santander a misa y los sermones, buscando dar ejemplo para que los funcionarios públicos de provincia cumplieran sus sugerencias de asistir a misa en los días, obedecía a su deseo de espiar personalmente a los predicadores (Bushnell, 1966, p. 273-274)<sup>5</sup>. Sin embargo, el mismo Bushnell considera que la posición del Santander era muy moderada en materia religiosa: se confesaba católico y romano; aceptaba, pragmáticamente, el doble juramento de los clérigos a las autoridades civiles y a la Santa Sede. Y pensaba que el cristianismo estaba llamado a jugar un importante papel en la vida de la nación, que podría mejorarse si la Iglesia emprendiera algunas reformas en su doctrina y organización.

---

<sup>5</sup> La cita de Groot es tomada de la edición de 1941, en Caracas, tomo III, p. 207.



Sin embargo, su adhesión a la masonería mostraba que no se consideraba afectado por las condenas papales mientras que su apoyo a las campañas de la Sociedad Bíblica y a las propagandas anticlericales de los periódicos de sus seguidores lo acercaba a los que pensaban que el catolicismo romano podría aprender algo del protestantismo (Bushnell, 1966, pp. 267-268 y 277-278). Pero, al mismo tiempo, se distanciaba tanto del anticlericalismo más radical de algunos de sus seguidores como del clericalismo de las masas populares y algunos clérigos. Y procuraba alcanzar los objetivos tradicionales del liberalismo por medio de acuerdos con el clero, para evitar confrontaciones directas con la opinión pública. Incluso prevenía a sus seguidores contra las consecuencias de ir demasiado lejos en las reformas religiosas mostrando los efectos que habían tenido sus excesos en España en contra de los liberales (Bushnell, 1966, pp. 271-273).

En ese contexto, destaca la polémica sobre la difusión de la lectura de la Biblia, impulsada por James Thomson, agente de la Sociedad Bíblica Británica y Extranjera, que encontró muchos partidarios entre el clero católico, como el provisor de la diócesis, Fernando Caicedo, futuro arzobispo de Bogotá, el dominicano fray Antonio María Gutiérrez, que pasó de ser oficial ultrarrealista de la Inquisición a patriota y dirigente de la masonería. Dos miembros del gobierno de Santander, Pedro Gual y Castillo y Rada adhirieron a la asociación, que fue respaldada por Santander.

### **El contexto político de los sermones patrióticos: el problema de la legitimidad de la Independencia**

Este contexto político enmarca los contenidos de los sermones patrióticos de los curas de entonces, destacados por Armando Martínez Garnica en su introducción al libro que están preparando la Academia Colombiana de Historia y el Archivo Nacional de Colombia. Esta publicación, que recoge 199 sermones de la mayoría de los curas párrocos del centro oriente del país, ilustra muy bien la cultura religiosa y académica de los curas de entonces: por ejemplo, Martínez se muestra sorprendido por el escaso empleo de la argumentación basada en el derecho de gentes: solo trece curas hacen referencia explícita al tema, encabezados por los graduados como doctores por los colegios mayores de Santa Fe, entre los que destaca a Juan Nepomuceno Azuero, que jugará luego un importante papel en la historia política del siglo XIX.

---

En cambio, son muchos más los que argumentan con base en el derecho natural y muchísimos más los que se basan en la Biblia, especialmente en el Antiguo Testamento, especialmente en los libros de Samuel, Reyes, Crónicas, Macabeos, Judit, el Éxodo, algunos salmos, el Eclesiastés y el Deuteronomio. Del Nuevo Testamento, solo aparecen algunas citas de los evangelios y de las cartas de San Pablo, con algunas menciones de textos de San Agustín y a Santo Tomás de Aquino, del que se toman sus referencias a la Guerra Justa (Martínez, 2019). Estos contrastes reflejan el nivel intelectual y académico del conjunto de los clérigos de esos años, donde se evidencian las diferencias entre los miembros del alto clero, con acceso a la educación universitaria y alguna cercanía a las corrientes intelectuales predominantes de la época, con el bajo clero, compuesto por la mayoría de los curas párrocos que predicaban los sermones de esta colección, con una constante apelación al Antiguo Testamento, que conocían mejor.

Llama la atención la argumentación de los curas que cuestiona incluso la legitimidad de la conquista: en el sermón del franciscano Francisco Antonio Florido, aparece ya el cuestionamiento de los derechos de España sobre América, especialmente por los excesos de crueldad de la reconquista, legitimada con apariencias de piedad religiosa. También se refiere el párroco de El Retiro, Esteban Antonio Abad, al cuestionamiento de la conquista, cuyos “execrables procedimientos” de “trescientos años de cautiverio” no pueden justificarse como parte de una misión divina que buscaba infundir un bien tan grande como el de la religión cristiana. Y sostiene que la conversión de las gentes americanas no nace, “como lo suponen y nos lo han hecho creer”, de la península de España sino de la providencia divina, anunciada por la Sibila y los profetas Oseas y Miqueas.

En igual sentido, opina el cura de Cerinza, José Antonio de Abella, que afirma que América no debe el beneficio de la religión a los españoles, sino solo a Dios, que propagó su doctrina por el ministerio de los apóstoles, que los españoles solo han desfigurado y profanado con su inmoralidad. Para el cura de la parroquia de Nuestra Señora de Belén de Cerinza, Primo Feliciano Mariño, la predicación de la doctrina de Jesucristo fue solo un pretexto para la codicia de los españoles.

Buena parte de los párrocos se refieren a que nuestra emancipación fue conducida por la Providencia del Ser Supremo, que derriba y afirma los tronos. Así, el cura de Mogotes, Eusebio Joseph Amaya, relaciona la mención a la providencia de Dios con la creación del primer hombre, que Dios puso sujeto a la ley y razón natural conforme a la ley divina. Esto significaba que lo había creado independiente de otro gobierno humano, sujeto solo a la ordenación divina. Por eso, las generaciones anteriores habían constituido gobiernos adoptados por ellas mismas. Eso lo llevaba a reconocer que el país exigía un gobierno que lo separara del que tenía y que fuera más adecuado a sus recursos y circunstancias, pero se lo impedía “el pesado yugo que lo oprimía”<sup>6</sup>.

Por eso, la defensa de la independencia no solo no era herética, como pretendían los obispos de Popayán y Cartagena, sino que se deducía de la creación del hombre a imagen y semejanza de Dios, “formado con el don de su libertad y dueño de sus acciones, dirigidas según la ley divina y razón natural”, como aparece en los sermones de los curas de Pasca y Purificación (Garrido, 2004). En ese sentido, los curas de Tausa, Pedro José Almanza, y Chocontà, el dominicano Domingo Gálvez, aclaraban que la herejía suponía la negación de algún dogma de la fe católica, pero nada tenía que ver con la ruptura con la monarquía para adherirse a la república. Y el cura de Cucunubà, Francisco Fernández Novoa, señalaba que no era artículo de fe la vinculación de las Américas a la monarquía española, dado que todos los gobiernos eran temporales y cambiantes.

La misma idea aparece en el sermón del cura de la parroquia de Nuestra Señora de Belén de Cerinza, Primo Feliciano Mariño, que insiste en que nuestra independencia no implicaba una ruptura con la Religión sino con el tiránico gobierno español: no es cierto que solo bajo la obediencia del rey de España se alcanza la salvación,

---

<sup>6</sup> Las referencias a los sermones están tomadas de la Introducción de Martínez a la colección de los Sermones patrióticos antes mencionada.

---

ya que Dios no ha otorgado a los españoles el poder de gobernar al mundo: las diversas naciones del mundo han adoptado formas diferentes del gobierno. Y recuerda a los americanos que fueron creados libres, a imagen y semejanza de Dios, que nos dejó en manos de nuestro libre albedrío para que obrásemos según la recta razón. Por su parte, el cura de Tenza, José Miguel Azevedo, insiste en que los magistrados republicanos no rompen con la unidad de la Iglesia al adoptar un sistema puramente político que no se opone al culto debido a Dios, ya que el evangelio no se opone a “los derechos de las soberanías de la tierra”, ni dispensa de la obediencia debida a ellas.

Otro de los puntos señalados por Martínez en su Introducción, para lo que se apoya en el que considera estudio pionero de Margarita Garrido, antes citado, es la descalificación del período de la restauración monárquica de Morillo y la necesaria movilización patriótica para evitar recaer en la dominación española, con base en la “satanización” de los españoles como “monstruos que vomitó el infierno”. Según esta autora, el señalamiento del español como el Otro, el enemigo, significaba la ruptura de la unidad de los vasallos de una Monarquía Universal, ligada a la unidad moral de americanos y peninsulares como ovejas de un solo pastor (Garrido, 2004, pp. 473-474). Por su parte, Martínez muestra esta descalificación moral de España y de los soldados de su ejército, que aparece en el sermón de José María Estévez, cura de Choachí y futuro obispo de Santa Marta, que califica a estos soldados como un “ejército de asesinos”, cuyos desmanes hicieron que el “ejército pacificador” mereciera “el nombre de Devastador”.

En el mismo sentido, Esteban Antonio Abad, párroco del sitio del Retiro, se refiere a los Boves, Morales, Morillos y Sámanos, como monstruos de crueldad, enviados, según Primo Feliciano Mariño, cura de Cerinza, como castigo por nuestros pecados y por no haber agradecido a Dios el don inestimable de la libertad. También aparece la referencia a la crueldad de los pacificadores en el sermón del P. José Bernardo Ángel, cura de Natagaima: ellos excedieron a “los perseguidores del cristianismo, domicianos, dioclecianos, calígulas y nerones, que eran movidos por el celo de su falsa religión”.

También el cura de Los Corrales, José Víctor Amaya, en su sermón del 25 de diciembre de 1819, previene a los feligreses sobre las desgracias que sobrevendrían si, “por nuestros pecados”, el país fuera de nuevo subyugado por “los crueles españoles”: la situación se asemejaría a la de los israelitas bajo el yugo del faraón de Egipto. Pero, así como Dios sacó a los israelitas de las manos del faraón por medio de un caudillo de su propia nación como Moisés, ha criado, de nuestra misma nación, a nuestro digno jefe, el general ciudadano Simón Bolívar para que, “como otro esforzado Moisés”, nos libertase de los crueles españoles. Y así como el faraón y sus soldados se vieron sepultados en el Mar Rojo, los españoles han sido sepultados en el Mar Negro de sus excesos.

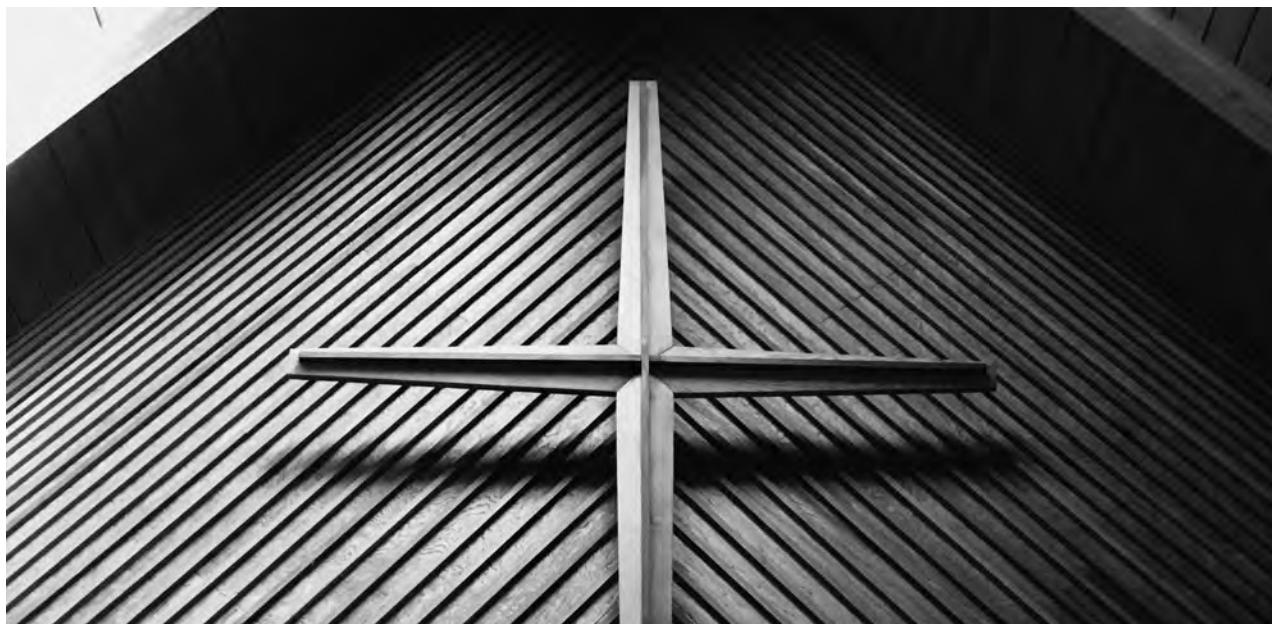
### **El recurso al Antiguo Testamento para justificar la Independencia**

La analogía de los hechos de nuestra independencia con la historia del pueblo judío permitía, como muestra Viviana Arce Escobar (2012), al pueblo neogranadino comprender el proceso histórico que estaba viviendo en relación con sus creencias religiosas<sup>7</sup> En ese sentido, las referencias al libro del Éxodo y a los relatos de los Macabeos de nuestros párrocos del siglo XIX, se asemejan mucho a las de los teólogos del grupo más radical de la llamada Teología de la Liberación.

Así, la figura de Bolívar es comparada con la de Moisés, Josué, Finees o Judas Macabeo. Por ejemplo, el cura Esteban Antonio Abad, párroco del sitio del Retiro, pide dar gracias al Altísimo y permanecer heroicamente fieles a la causa patriota para no volver a la vergonzosa esclavitud, recordando las misericordias del Señor que hirió a los primogénitos de Egipto, hundió al faraón y a su ejército en el Mar Rojo y venció a los reyes de los amorreos y

---

<sup>7</sup> Citado por Armando Martínez, en su Introducción.



de Bazán. Para el cura de la parroquia de Nuestra Señora de Belén de Cerinza, Primo Feliciano Mariño, nuestra liberación manifiesta la mano de Dios, como en el paso de los israelitas por el Mar Rojo, las bendiciones sobre Abrahán cuando libró a Lot del cautiverio de los reyes de Sodoma, y, ahora, con el Ejército Libertador y su bien alabado general, que ejerció el heroísmo de caridad, salvando a Nuestra Patria del furor de los tiranos. Y compara las luchas de los israelitas para enfrentar a los enemigos después de la conquista de la tierra santa con la lucha que hay que continuar frente a las amenazas que acechan que hacen incompleto el triunfo.

Por su parte, el cura de Tenza, José Miguel Azevedo, afirma que los cristianos son el pueblo escogido de Dios, figurado en los israelitas que Dios sacó de la esclavitud del Faraón para que poseyera su suelo temporal para su servicio. La alusión a la liberación del pueblo de Israel de Egipto es también el tema central del sermón del P. José Bernardo Ángel en Natagaima, en el que asimila a nuestro pueblo con el israelita, que gemía bajo la dominación del faraón y estaba sometido a trabajos que superaban sus fuerzas. Pero Dios se compadeció de los padecimientos de su pueblo y les proporcionó la libertad por medio de Moisés, a quien autorizó para hacer milagros estupendos y castigar al obstinado faraón con siete plagas para obtener su consentimiento. Dios se acordó de sus maravillas para librarnos de las tiranías por medio de otro Moisés, “el héroe Bolívar”, “nuestro humano Libertador, interiormente inspirado de Dios”, “diferente de aquel Moisés antiguo”.

### **¿Es el Dios del Antiguo Testamento enemigo de la monarquía?**

Pero tal vez la referencia bíblica más importante, recogida por el artículo de Margarita Garrido (2004, pp. 471-472), es la utilización que hace el P. Gutiérrez, cura de Guasca, del capítulo octavo del primer libro de Samuel, para mostrar a Dios como claramente antimonárquico: en ese episodio, los ancianos de las tribus israelitas, cansados de la corrupción del gobierno de los hijos del profeta Samuel, designados por él como jueces ya en su ancianidad, le piden al profeta que les nombre un rey que los gobierne, a la usanza de todas las demás naciones. Frente al disgusto de Samuel, Dios le responde que no lo están rechazando a él sino al propio Dios, al que no quieren como rey. Por eso, le dice que acepte la petición pero que les haga ver a los israelitas los inconvenientes que traería la monarquía: el rey obligará a sus hijos al servicio militar y tomará a sus hijas como servidoras, cobrará diezmos sobre sus cosechas y rebaños. A pesar de esos inconvenientes, la insistencia del pueblo hizo que Dios los escuchara e hiciera que Samuel nombrara rey a Saúl.

---

Según cita la autora, el sermón termina calificando esta concesión de Dios al pueblo fue una “fatal sentencia”, que significó “la esclavitud de Israel”, que pasó de “república” a monarquía. La insistencia de Garrido en este episodio buscaba plantear que había una profunda imbricación entre Dios y la política, pero que no era una alianza entre Dios y el rey, sino entre Dios y la libertad de su pueblo: Dios no era partidario de la monarquía (Garrido, 2004, p. 472).

En sentido similar al de Garrido, Armando Martínez retoma el mismo episodio para subrayar la importancia del tema del desagrado de Dios frente a la sustitución del gobierno de los jueces como Samuel, que son asimilados a la república, para justificar el paso de la soberanía de los reyes a la soberanía de la nación. Comenta Martínez que las alusiones a la historia de los hebreos, en comparación con el nuevo pueblo colombiano, resultaban más comprensibles para la mentalidad popular que las tesis un tanto esotéricas del Derecho de Gentes de Emerich de Vattel (Martínez, 2019).

Son varios los sermones que se basan en este episodio: por ejemplo, el sermón de José Bernardo Ángel en Natagaima, el 14 de mayo de 1820, sostiene que el pueblo neogranadino no cometió herejía al desconocer al rey español, pues hizo lo que Dios hubiera querido que el pueblo judío hiciera cuando le pidió un rey a Samuel. Se refiere a la respuesta de Dios a la petición de un rey, narrada en el primer libro de los Reyes: Dios le ordena a Samuel que acepte la petición, que no significaba un desprecio a Samuel sino a El mismo, que los liberó del cautiverio de Egipto; sin embargo, en castigo de sus pecados, le ordena darles un rey pero previniendo al pueblo de los perjuicios que traería consigo: destinará a su servicio a sus hijos e hijas, los tomará como cocheros, soldados o armeros, les quitará la mejor parte de sus bienes para mantener a sus esclavos y eunucos, tomará la décima parte de sus meses y rebaños y los hará a todos esclavos para su servicio.

Otro episodio bíblico, muy presente en los sermones patrióticos es el de la rebelión de los Macabeos, que Armando Martínez muestra como argumento en pro de la movilización en contra de la segunda expedición de reconquista, que sería frustrada por la revolución de Riego de finales de 1819. El episodio de la rebelión de Matatías y sus hijos, entre los cuales se destaca la figura de Judas Macabeo, en contra de la política religiosa de Antíoco IV, es usado por varios curas como ejemplo de lo que los colombianos deberían hacer en caso de una nueva invasión de tropas peninsulares: “*Melius est nos mori in bello quam videre mala gentis nostrae et sanctorum*” (“Es mejor para nosotros morir en batalla que ver los males de nuestra gente y de los santos”), es la frase central del sermón del cura de Facatativá.

### A manera de conclusión: ¿regalismo o tolerancia religiosa?

El recorrido por estos acontecimientos y los discursos de los curas párrocos, con sus referencias bíblicas, hacen evidentes tanto las divisiones del clero católico en torno a la independencia como la aceptación gradual de ella, con los intentos de legitimación religiosa de las nuevas autoridades. Pero, al mismo tiempo, es obvia la socialización de los curas y los próceres en la mentalidad del patronato eclesiástico, con un sentido de subordinación de la Iglesia a la autoridad civil. Esta mentalidad marcadamente regalista tanto de los curas párrocos de la época como de Santander y Bolívar contrasta con las ideas del libertador sobre la tolerancia religiosa del Estado, que parece oponerse a un confesionalismo nacional.

Sin embargo, su reconocimiento del influjo social de la Iglesia católica en el país se refleja en la contestación que dio a un viajero norteamericano, que le preguntaba en 1824 su posición sobre la tolerancia religiosa: “Cuando se formó la Constitución de Colombia, conociendo que no sería admitida la tolerancia de ninguna otra religión sino la católica, puse yo cuidado en que no se dijese nada sobre religión, de manera que, como no hay una cláusula que prescriba la forma de culto, los extranjeros adoran a Dios como les parece. El pueblo de Colombia no se halla preparado todavía para ningún cambio en materia de religión. Los sacerdotes tienen

---

grande influencia en las gentes ignorantes. La libertad religiosa debe ser consecuencia de las instituciones liberales y de un sistema de educación general” (Gómez, 1972, pp. 515-516).

En 1826, explana Bolívar su pensamiento sobre las relaciones entre Iglesia y Estado, al explicar por qué la constitución no debe prescribir un culto religioso: las constituciones se refieren a las garantías de los derechos civiles y políticos, que no toca la Religión por su naturaleza perteneciente a “la moral intelectual”. Ella gobierna al hombre en su casa y su conciencia íntima, mientras las leyes solo gobiernan fuera de la casa del individuo y se quedan en “la superficie de las cosas”. Por eso, se pregunta si el Estado tiene competencia en la conciencia de los individuos para velar por el cumplimiento de las leyes religiosas y premiar o castigar, cuando Dios es el juez. Solo la Inquisición, con “sus teas incendiarias” podría reemplazarlo. Una ley positiva que impusiera la Religión quitaría el mérito a la fe, “que es la base de la Religión”: todos debemos profesar sus preceptos y nomas, pero este deber “es moral, no político”.

Así, sostiene Bolívar que sería sacrílego y profano mezclar nuestras ordenanzas con los mandamientos del Señor: no le toca al legislador prescribir la Religión, pues su deber es sancionar las infracciones a la ley, pues sin castigos ni jueces que los impongan, “la ley deja de ser ley”. Después de subrayar el papel de los padres de familia y los pastores espirituales en la enseñanza de “la ciencia del Cielo”, pero la moral no se manda ni se debe emplear la fuerza para dar consejos: los ministros de Dios “son las autoridades de la Religión que obra por medios y órdenes exclusivamente espirituales; pero de ningún modo el Cuerpo Nacional, que dirige el Poder Público a objetos puramente temporales” (Gómez, 1972, pp. 489-490).

Algunos autores, como monseñor Rafael Gómez Hoyos (1972, pp. 491-492), han subrayado la cercanía de algunas de estas ideas a las enseñanzas del Concilio Vaticano II, especialmente al decreto sobre Libertad religiosa, con el que hace una comparación. Sin embargo, hay que anotar que algunas de sus expresiones pueden interpretarse como tendientes a relegar la religión al ámbito meramente privado negándole todo influjo en la vida pública. Hay que precisar también que las ideas de Bolívar no tuvieron mucho éxito, pues los Congresos posteriores al de Cúcuta dieron pasos progresivos hacia cierto confesionalismo religioso por parte del Estado y luego hacia el establecimiento de un Patronato del Estado sobre la Iglesia, seguido luego de un régimen de separación entre la Iglesia y el Estado, de un régimen de tuición o vigilancia del Estado sobre la Iglesia, y un régimen concordatario, a partir de 1886. Esto hizo del siglo XIX un tiempo de conflictos entre la Iglesia y el Estado.

Por otra parte, hay que recordar que el propio Bolívar no fue siempre consecuente con estas ideas, que fue cambiando por la fuerza de las circunstancias: así, el decreto orgánico de la dictadura establece, el 27 de agosto de 1828, la protección de la religión católica por parte del Estado, como la religión de los colombianos. La misma postura aparece en el Congreso Admirable de 1830: en el mensaje del Libertador a los congresistas de 1830 les encarece la protección de la religión católica. Pero conviene subrayar la importancia de las ideas de Bolívar sobre la autonomía de lo religioso y sobre su no coercitividad por parte del Estado. De haber tenido acogida sus ideas, probablemente el país se habría ahorrado los enfrentamientos político-religiosos que caracterizaron nuestro siglo XIX, debidos a la confusión entre los ámbitos de competencia entre el Estado y la Iglesia católica (González, 1977, pp. 68-69).

Las posiciones anteriores de Bolívar y Santander ilustran uno de los principales problemas acarreados por el régimen del Patronato: la falta de contactos previos entre la Santa Sede y las nuevas repúblicas en formación, que explica tanto las maniobras de ambos para conseguir el reconocimiento de la independencia por parte de la Santa Sede como las tensiones entre el clero y los nuevos gobernantes en los comienzos de la vida republicana: los nuevos Estados, herederos del régimen de patronato y del control regalista, querían seguir controlando a unas Iglesias nacionales, cuyo peso social, político y económico era enorme frente a la pobreza fiscal, la precariedad de la burocracia y la falta de legitimidad y de prestigio social de los nuevos gobiernos.

---

Pero, dados los avances del pensamiento liberal, no querían seguir manteniendo la protección a la que estaba acostumbrada la Iglesia, que prácticamente tenía el monopolio de la educación y de la beneficencia, sin tener que enfrentar la competencia de las nuevas ideas, pues el Estado español también controlaba su difusión. Por su parte, la Iglesia católica trata de recuperar parcialmente su autonomía y sus relaciones con la Santa Sede, pero sin renunciar a la protección oficial del gobierno a la que estaba acostumbrada. Esta contraposición de posiciones ambiguas está en el fondo de muchos de los enfrentamientos entre república liberal e Iglesia durante el siglo XIX (González, 1977, pp. 124-125).

## BIBLIOGRAFIA

- Arce Escobar, Viviana (2012). “La Biblia como fuente de reflexión política en los sermones neogranadinos, 1808-1821”, en Ciencias Sociales, Cali, # 9, enero-junio. pp. 273-308
- Bushnell, David (1966). El Régimen de Santander en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo y Universidad Nacional.
- Carnicelli, Américo (1975). Historia de la masonería colombiana, Tomo I. Bogotá (sin pie de imprenta).
- Cortés Guerrero, José David (2010). “Aspectos de las relaciones Estado-Iglesia en Colombia en la post independencia”, Ponencia pronunciada en el XV Congreso Colombiano de Historia, Bogotá, julio 27.
- Friede, Juan (1969). La Batalla de Bogotá, 7 de agosto de 1819, a través de los archivos españoles. Bogotá: Banco de la República.
- Garrido, Margartita (2004), “Los sermones patrióticos y el nuevo orden en Colombia, 1819-1820”, en Boletín de Historia y Antigüedades, Vol. XCI. No. 826, julio-agosto-septiembre. pp. 461-462.
- Gómez Hoyos, Rafael (1950). “La Santa Sede y la Independencia”. En: Academia Colombiana de Historia, Curso Superior de Historia de Colombia (1781-1830), Tomo III. Bogotá: Editorial A.B.C. pp. 165-197.
- Gómez Hoyos, Rafael (1972). “La Iglesia y el Estado en el Congreso de Cúcuta”. En: El Congreso Grancolombiano de Historia. Bogotá: Editorial Kelly.
- Gómez Hoyos, Rafael (1992). “La actitud política del clero”. En: Gómez Hoyos, Rafael. La Independencia de Colombia. Madrid: Editorial Mapfre. pp. 191-194.
- González, Fernán E. (1977). Partidos Políticos y Poder eclesiástico. Reseña histórica 1810-1930, Bogotá: CINEP.
- González, Fernán E. (1977a): “Iglesia y Estado en los comienzos de la República de Colombia (1820-1860)”. En: Poderes Enfrentados, Iglesia y Estado en Colombia. Bogotá: CINEP.
- Groot, José Manuel (1870): Historia Eclesiástica y Civil de la Nueva Granada. Tomo III. Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas.
- Groot, José Manuel (1953). Historia Eclesiástica y Civil de la Nueva Granada, Biblioteca de Autores Colombianos, BAC. Tomo III. Bogotá.
- Lecuna, Vicente (1979). Simón Bolívar, Obras Completas. Tomo IV. Bogotá: Andaque Impresores.
- Lynch, John, Dios en el nuevo mundo. Una historia religiosa de América Latina. Barcelona: Crítica.
- Martínez Garnica, Armando (2019), Introducción al libro Sermones Patrióticos, en prensa.
- Ocampo López, Javier (1980). El proceso ideológico de la emancipación. Las ideas de génesis, independencia, futuro e integración en los orígenes de Colombia. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura.
- Pinilla Cote, Alfonso M. (1969). “Relaciones de Colombia con la Santa Sede de 1810 a 1835”. En: Iglesia y Estado en Colombia. Sus relaciones desde la colonia hasta nuestros días., Academia Colombiana de Historia Eclesiástica. Medellín, pp. 32-37.
- Pinilla Cote, Alfonso M. (1988). Del Vaticano a la Nueva Granada, La internunciatura de monseñor Cayetano Baluffi en Bogotá, 1837-1842. Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República, pp.60-76.
- Posada Eduardo y otros (1950). La Patria Boba. Bogotá: Biblioteca de Historia Nacional.
- Restrepo Posada, José (1950). “La Iglesia y la Independencia”. En: Academia Colombiana de Historia. Curso Superior de Historia de Colombia, 1781-1830. Tomo II. Bogotá: Editorial A.B.C.
- Tisnés, Roberto María, J.C.M.F. (1989), Fray Ignacio Mariño. O.P. Capellán general del ejército libertador. Tunja: Academia boyacense de Historia.

# *Internacional*

---

# **Perspectivas históricas del ascenso chino**

**BEETHOVEN HERRERA VALENCIA**

**Doctor en Economía Internacional**

**Docente Investigador Universidad Externado de Colombia**

**Profesor Emérito Universidad Nacional de Colombia<sup>1</sup>**

---

**C**hina ha influenciado la evolución histórica de la humanidad desde hace muchos años; su historia se remonta hasta el neolítico, y en su evolución se encuentra la invención de artículos que se dan por sentados en la actualidad: el papel, la pólvora, la pasta, entre varios otros. Su influencia se extendía hacia Europa a través del comercio y la comunicación por la Ruta de la seda, consideraban que su emperador era el señor de todo lo que estaba debajo del cielo; aun así, era una sociedad cerrada a los ‘bárbaros’, como daban en llamar a los extranjeros.

Aún más importante, se nutrieron constantemente de las distintas culturas con las que entraron en contacto; tal es el caso de la época en la que fue conquistado por los mongoles, en la cual perfeccionaron su sistema de leyes y empezaron a hacer más abiertos en su relación con el exterior. Sin embargo, a partir del siglo de las humillaciones, China sufrió una decadencia en su poderío y en su influencia internacional y, cada vez más, soportaron el peso de la influencia occidental; de allí que intentasen seguir el modelo republicano a principios del siglo XX o el modelo comunista a partir del triunfo de la Revolución maoísta.

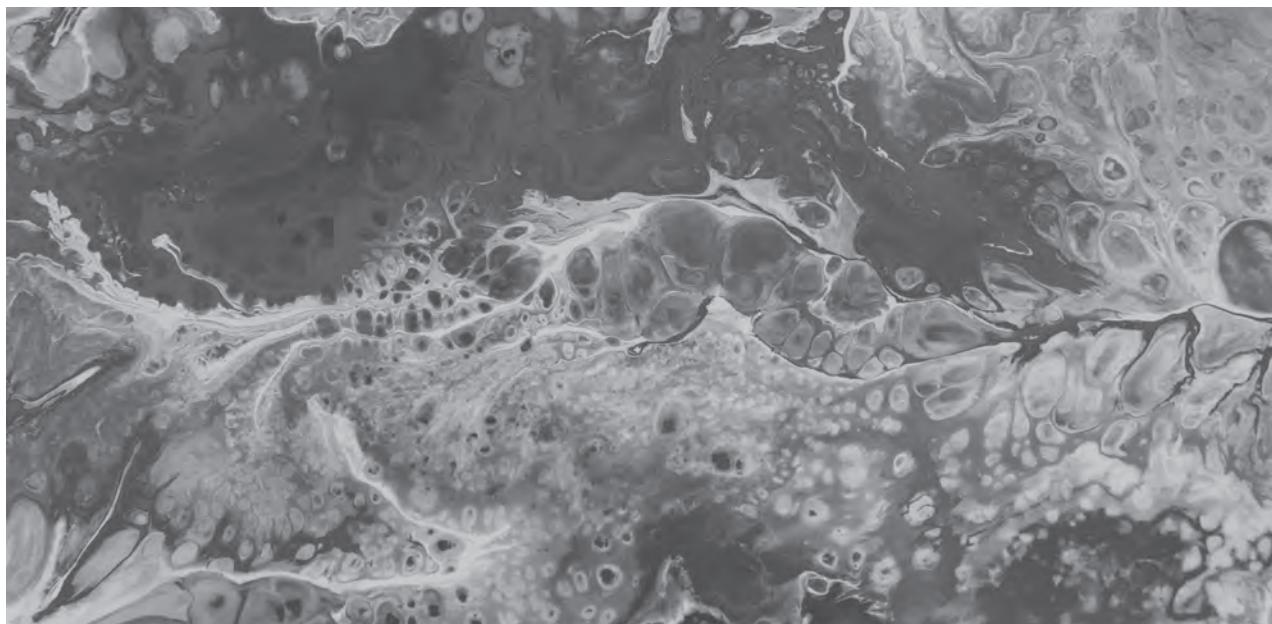
Después de la muerte del Gran líder, Deng Xiaoping asume la dirección del partido y del país, iniciando una serie de reformas al sistema económico, las cuales empezaron a rendir buenos frutos apenas cinco años después de adoptados. Sin embargo, uno de los aspectos fundamentales del desarrollo chino es que abrazó la reforma económica sin acompañarla de una reforma en el sistema político, lo que le permitió fundar las bases para un ambiente de estabilidad, muy necesario para la toma y aplicación efectiva de la política económica.

Dicha revitalización del país asiático desde el principio de la década de 1980, tuvo como efecto directo el resurgimiento de su influencia. Desde finales del siglo XX, China se volvió cada vez más importante para el sistema económico mundial al lograr consolidarse como la fábrica del mundo; en efecto, sus leyes laborales más laxas y la gran densidad poblacional, además del incentivo a la Inversión Extranjera Directa -IED- a través de las Zonas Económicas Especiales -ZEE-, la laxitud en las leyes ambientales y un Renminbi devaluado, le permitió fortalecer su posición económica.

El exceso de Fondos prestables y de divisas dentro de su economía, debido a su fortalecida Cuenta Corriente, le permitió proyectar su influencia en el escenario internacional. Se posicionó como el prestamista de los países desarrollados y, a través de organismos multilaterales como el Grupo de Shanghai, el Grupo BRICS -Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica- con el Nuevo Banco del desarrollo del BRICS -New Development

---

<sup>1</sup> El autor agradece el apoyo del economista Daniel Lugo.



Bank en inglés- y el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura -AIIB por sus siglas en inglés-, además de los proyectos como el de la Ruta de la seda 2.0, ha logrado expandir su influencia en cinco continentes.

Sin embargo, esta expansión no fue un proceso libre de consecuencias. La expansión de la economía china se hizo a costa del deterioro medioambiental debido a lo laxo de su regulación ambiental, sin olvidar de la creciente demanda de recursos que requiere una economía con su tamaño y crecimiento. Pero, tal vez, el efecto más visible de su ascenso es la amenaza que representa al viejo orden internacional, al poder hegemónico de Estados Unidos. Su efecto: la actual guerra comercial.

La guerra comercial entre Estados Unidos y China es una constante determinante del comportamiento de las decisiones de inversión en los mercados financieros e industriales, además de ser un agente desestabilizador de los mercados cambiarios. Dicho enfrentamiento entre las dos economías más grandes del mundo, tiene la capacidad de destruir a sus respectivas economías, a la par de que puede destruir al comercio internacional y a la economía mundial.

La cruzada del presidente de E.U., Donald Trump, en contra del país asiático, está justificada en el cada vez mayor déficit comercial bilateral de E.U. con respecto a China, y los impactos desestabilizadores que ello conlleva en la deuda externa y en la Balanza de Pagos del país norteamericano; sin embargo, la reciente escalada en el enfrentamiento debido a las decisiones sobre Huawei y la tecnología 5G, dejan entrever que aquello que se está disputando no es un superávit en Cuenta Corriente, sino que se disputa la dominación y el poder hegemónico internacional -aunque China asegura que no desea forjar un nuevo sistema internacional en el que ella sea el hegemón, sino que desea ayudar a fundar un sistema internacional donde todas las naciones y pueblos puedan interactuar en franca lid.

Una pronta salida a dicho enfrentamiento no se avizora en el horizonte de posibilidades, más aún con los recientes acontecimientos: la amenaza de nuevos aranceles por parte de E.U., la devaluación intencionada del Renminbi por parte de China, la amenaza de parar la importación de soya proveniente de Estados Unidos, entre varios otros. Es incluso menos probable si se ponen en consideración dos determinantes: primero, que se acercan las elecciones presidenciales del 2020 en Estados Unidos y el presidente Trump podría estar pensando



en utilizar la Guerra comercial como ardid electoral, y, segundo, que China es una nación longeva, con una historia que se remonta seis mil años, en la cual ha enfrentado diversas situaciones que le han permitido aprender y desarrollar dinámicas de aprendizaje -ha aprendido a aprender. Podría pensarse que una lucha de desgaste es lo que planea Pekín.

El objetivo de este breve escrito no es otro que presentar una visión histórica del segundo determinante planteado en el párrafo anterior -esto es, del desarrollo chino-, soportada en el análisis económico y en los datos disponibles, que permita entrever el por qué de los acontecimientos actuales y arroje cierta luz sobre la evolución futura. Así las cosas, en primera medida, se dará un vistazo a la historia China.

### **Una breve historia de China hasta la llegada de Deng Xiaoping**

La historia china es una narración que irrevocablemente minimiza la mitología de la conformación del mundo, y que irrevocablemente deja por fuera cualquier inspiración mitológica sobre la creación de todas las cosas: “[...] China carece de mitos en general y de mitos de la creación en particular [...] En China ningún dios o dioses crearon, ex nihilo o in vacuo, el Cielo, la Tierra, la gente o los animales” (Chang, 2012).

No significa esto que los primeros hombres que habitaron al nororiente del Tibet no tuvieran una explicación fantástica del mundo que veían ante sus ojos, pues toda sociedad naciente necesita de los mitos para lograr su perduración en el tiempo. Aunque existen varios relatos mitológicos sobre la transformación del mundo, los más populares son las dos versiones del mito de Pan Gu; en una, Pan Gu se transforma, en la otra, es el mundo el que se transforma, y con él, Pan Gu.

En la primera versión, la transformación de Pan Gu, el primero en nacer, se da cuando está a punto de morir; sus ojos se convirtieron en el sol y la luna, su voz configuró los truenos, su aliento se transformó en las nubes, los ríos se transformaron de su sangre, las personas son producto de sus gusanos al ser tocados por el viento, y demás. En la segunda versión, Pan Gu nace en el interior del mundo, que parecía el interior de un huevo; el cielo, el yang, se separó del yin, la tierra y, con el mundo, Pan Gu se transformaba “nueve veces cada día, [y actuaba] como dios en el cielo y como sabio en la tierra”; el cielo se elevaba, la tierra engrosaba y Pan Gu crecía cada día, hasta que el cielo y Pan Gu quedaron muy altos, y la tierra muy profunda [ibid. p. 25].

---

Cabe decir, además, que los pueblos del este de Asia, el futuro pueblo Chino entre ellos, tenían la creencia de que la tierra era como un rombo orientado por los puntos cardinales, y que el cielo era como una bóveda redonda.

Fuera de la cosmogonía y de la mitología, el comienzo de la historia china data del periodo formado por “los Tres Augustos, los Cinco Emperadores y las Tres Dinastías” [ibid. Pág. 27], aunque esta versión ha sido cuestionada, pues no hay pruebas concluyentes acerca de la existencia de la Dinastía Xia.

El inicio historiográfico de China se puede rastrear en el norte del país, alrededor del Río Amarillo, en la cultura de Longshan; esta presentaba varios rasgos interesantes, dentro de los que se cuentan el trabajo del jade y una jerarquía social comandada por los chamanes, quienes fungían como líderes políticos, religiosos y militares. Gracias a esta cultura es que la historia de la civilización China retrocede en un milenio, y es en su final cuando se gestan el *wang guo*, los diez mil Estados, y la escritura china; las interacciones militares, políticas, sociales y religiosas entre estos diez mil Estados, permiten el inicio del primer periodo histórico, las Tres Dinastías: la Xia, de la cual se duda su existencia, la Shang, en la cual se presentaban sacrificios humanos, y la Zhou, una élite guerrera.

En el transcurso de las Tres Dinastías, desde el año 1900 a.C aproximadamente, los diez mil Estados se van reduciendo; en el año 722 a.C., inicio del periodo de Primavera y Otoño, sobrevivían tan sólo 200 Estados; para el 480 a.C., los sucesivos enfrentamientos entre los doscientos dejaron tan sólo siete Estados, conocidos como los Reinos Combatientes, entre los cuales estaban los reinos de: Qin, Han, Chu, Wei, Yan, Qi y Zhao [ibid. p. 18]. En el reino de Qin, el más occidental de los siete reinos, nacería Shi Huangdi, el unificador del Imperio, el primer emperador de China.

Antes de Shi, durante el periodo de los Reinos Combatientes, el Reino de Qin, a través de las reformas de Shang Yang, estableció una organización política que abarcaría toda la historia china, y que se configura como una contradicción del confucionismo, pero que tendría que convivir en balance con él. En esta reforma, cuyas ideas aún subsisten, se planteaba como centro la idea de “que el Estado es fuerte si el pueblo es débil”, que el castigo de los delitos menores con penas severas como la muerte es el mejor antídoto para el cometimiento de delitos mayores que cuestionen al poder, y que el imperio de la ley rige sobre el pueblo, pero no sobre el rey [ibid. p. 19]. En medio de este absolutismo de vieja data nace el futuro emperador de China, y transfiere el sello de su despotismo a toda la historia de la nación hasta la caída de Puyi.

Y es que después de la caída del régimen de Shi Huangdi se preservarían aquellos viejos métodos escondidos detrás del velo del confucionismo, y se balancearían, uno como el contrapeso del otro; aún hoy sobreviven las pruebas de su dominio, y quedan rescoldos de sus ideas dentro de la organización de la República Popular.

En el Siglo V antes de Cristo, aparecerían, coincidiendo, varios de los nombres que transformarían para siempre la historia universal: En China, Confucio y Lao Tse, Siddharta en India, Zarautstra en Persia, Jeremías e Isaías en Israel, Sócrates, Platón y Aristóteles en Grecia, son algunos de los hombres que transformaron sus sociedades, y con ello, esculpieron el devenir de sus civilizaciones. Antes de la unificación de China, cuando aún se enfrentaban los doscientos reinos, Confucio revolucionaría el pensamiento chino para siempre. (García Tobón, 2009, p. 17).

En una época belicosa y de confrontación continua, Confucio buscaba y predicaba los principios para un gobierno recto y pacífico. La virtud se encuentra en el perfeccionamiento del Ser Humano a través de la educación, y la armonía de las sociedades se consigue cuando cada quien cumple el rol asignado en la jerarquía de la sociedad; la sociedad no será armónica en tanto el Ser no sea perfeccionado, y en la medida en que ascienda en esto último, ascenderá en la jerarquía social. El gobernante deberá preocuparse por el bienestar de su población, así mantendrá el equilibrio, pues el pueblo es lo más importante [ibid. pp. 69-71].

---

Estas ideas se volverían el pensamiento oficial, con múltiples transformaciones para no perder de vista el código ético, político, y social que heredaría China de la dinastía Qin, puesto que fundamentaban un orden político en el cual no cabía el individuo, sino que la sociedad estaba por encima de todo, y por lo tanto, cada hombre debía buscar la virtud para que el fin mayor lograra la armonía.

Es entonces desde el balance entre las ideas del confucionismo y las ideas de Shang Yang como se configura el ordenamiento político y social de China después de la unificación.

Mientras en Occidente se consolidaba el poder de la República de Roma, durante los enfrentamientos de la Segunda Guerra Púnica contra Aníbal, desde el Reino de Qin, Shi Huangdi iniciaba la consolidación del Imperio Chino. Después de terminada la conquista, y una vez estuvieron unidos los siete reinos bajo su poder, la cohesión sociocultural de los distintos estados se daría desde la unificación de la escritura en un sistema que existe aún hoy, el ordenamiento político social Yang, después fusionado con el confucionismo, y un sistema de gobierno en las provincias de funcionarios de carrera y sin mucho poder.

Las pruebas de dicho gobierno, y de la grandeza de su propósito, se encuentran en los miles de guerreros de terracota en tamaño real, en los caballos y carros de guerra de terracota, las armaduras de piedra para los muertos en la conquista, y la majestuosidad del mausoleo construido para que reposara el cuerpo del primer emperador, que no se ha visto jamás, en el cual se representó un mapa de todos sus dominios, con mares, ríos y lagos de mercurio y plata líquida, y miles de piedras preciosas que adornan el techo para simular el esplendor del cielo nocturno.

Durante los años que duró el Imperio sin sufrir invasión alguna, hasta la toma de China por parte del Imperio Mongol, China construyó su civilización y se configuró para siempre en su imaginario colectivo “La convicción ya no de ser el centro del mundo, sino el mundo” (Introducción, 2012).

Posteriormente a la caída de la Dinastía fundada por los mongoles, China vivió un periodo de auge, en el que la Ruta de la Seda, como antaño, representó el avance de la humanidad, pues era un epicentro para el intercambio cultural, el intercambio continuo de las ideas, de los avances y de las innovaciones de las culturas más prolíficas en su tiempo. Allí el mundo conoció el papel, la seda, la pólvora, la pasta, conoció las maravillas del avance de la civilización China.

Cuando todo marchaba bien y China consolidaba su poder en lo comercial, en lo político, en lo cultural, le llegó tal vez el golpe más rudo de su historia, impulsado por la codicia de Occidente y las deudas históricas con otras naciones. En el Siglo XVIII, iniciaría el Siglo de las Humillaciones con las Guerras del Opio, y finalizará a mediados del Siglo XX con el triunfo de la Revolución.

## **La evolución china desde Deng Xiaoping hasta la actualidad**

El primer objetivo de las reformas realizadas por Deng Xiaoping, fue el sector agrícola. La política de granjas colectivas que se había implantado durante la época de Mao Tse Tung no derivó en aumentos de la productividad del sector agrícola; peor aún, la productividad de las granjas colectivas y la pobreza en las regiones agrícolas eran desbordantes. Una vez que el nuevo líder de China permite el aprovechamiento de los excedentes de la producción agrícola, además de entregar la cuota correspondiente al Estado, el campo chino empieza a ser más productivo.

Al aumentar la productividad de los factores en el campo debido a la acumulación y a la inserción de mayor maquinaria y equipos de capital, el exceso de mano de obra que antes era necesario en el campo, empieza a quedar desempleado en el sector agrícola y a migrar hacia las ciudades, principalmente las costeras, donde

---

empezaba a gestarse un desarrollo industrial importante (García Tobón, 2009). Al fin y al cabo, el desarrollo del mercado en el sector agrícola, es un motor para el desarrollo de la industria manufacturera y de servicios.

Sin embargo, tal y como Deng Xiaoping había planteado la reforma, el desarrollo del gigante asiático debía ser de puertas hacia afuera. La apertura de la economía permitiría la entrada de Inversión Extranjera Directa y de tecnología aplicable a los nuevos procesos productivos, pues cuando se abre la puerta al comercio exterior, no sólo se transan bienes y servicios y fondos, sino que también se relocalizan factores y se dan transferencias de tecnología y de conocimiento.

Así las cosas, la fórmula aplicada para traer a los inversores extranjeros fue la creación de las Zonas Económicas Especiales -ZEE, principalmente en las regiones costeras como Guangzhou y Shenzhen, en las cuales las empresas extranjeras gozan de grandes exenciones tributarias, además de una regulación laboral y ambiental bastante flexibles; de esta manera,

“[...] las exportaciones manufactureras crecieron 85 por ciento, el coeficiente total de productos exportados pasó del 6 por ciento al 21 por ciento en 17 años, y China se convirtió en la máxima receptora de inversión extranjera directa, al lograr un crecimiento económico que osciló entre 10.2 % y 12.8 por ciento, entre 1980 y 1995” [Herrera, 2018]

El Índice de diversificación de las importaciones que publica el Fondo Monetario Internacional -FMI- permite observar que desde 1962 hasta el 2010 China ha mantenido una tendencia a ser una economía bastante diversificada; en este caso, entre más cercano a cero sea el dato, más diversificada se encuentra dicha economía: desde las reformas de Deng Xiaoping, dicho índice nunca ha tomado un valor superior al 2.1<sup>2</sup>.

La historia es distinta con el Índice de calidad de las exportaciones que también publica el FMI. Desde 1962 hasta el 2010, la tendencia del país asiático ha sido a mejorar la calidad de sus exportaciones; en este caso, entre más cercano a 1 sea el valor del dato, las exportaciones son de mayor calidad. En el periodo de 1963 a 1978, el índice de calidad de las exportaciones se mantiene estable alrededor de un promedio de 0.64, aproximadamente y teniendo como dato máximo a 0.68 en 1978; pero desde 1978 en adelante, el índice rompe la frontera del 0.7 y empieza a mostrar una tendencia a la alza, especialmente después de 1985, siete años después de las reformas de Deng Xiaoping. Tanto es así que el índice pasó de 0.71 en 1979 a 0.92 en el 2010.

La tendencia a la alza se replica y es incluso más fuerte en el Índice de calidad de las exportaciones de animales y comida. Aunque es bastante fluctuante entre 1963 y 1978, a partir de allí toma una senda de crecimiento, pasando de 0.53 en 1979 a 0.72 en el 2010. En lo concerniente al Índice de calidad de las exportaciones de los bienes manufacturados clasificados principalmente por material, China se mantuvo relativamente estable entre 1963 y 1988; desde 1988 hasta 2010, sin embargo, presentó una tendencia a la alza: en 1988, el valor fue de 0.72, para 2010, fue de 0.85. En el Índice de calidad de las exportaciones de maquinaria y equipo de transporte, desde 1983 hasta 2010 China presentó una notable mejoría: pasó de 0.75 en ese año a 0.92 en el 2010<sup>3</sup>.

En consecuencia de lo presentado anteriormente, desde 1978 China experimentó tasas de crecimiento del PIB verdaderamente sorprendentes. En 1978, registró una tasa de crecimiento del 11.1 %, para 1984, registraba una

<sup>2</sup> Índice de diversificación de las exportaciones - FMI. Período: 1962 - 2010. Dataset: “*Export Diversification Index*”. Este índice se compone de tres indicadores. Disponible en: [https://www.imf.org/external/datamapper/total\\_theil@SPRLU/MEX/CHN](https://www.imf.org/external/datamapper/total_theil@SPRLU/MEX/CHN)

<sup>3</sup> Índice de la calidad de las exportaciones - FMI. Período: 1962 - 2010. Dataset: “*Quality Index*”. Este índice se compone de once indicadores. Link: <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/SPRLU/2> Para más información sobre la metodología de medición, base de datos y demás aspectos de los índices mencionados, remitirse a la página <https://www.imf.org/external/np/res/dfidimf/diversification.htm>, donde se encuentran los papers respectivos.

---

tasa de crecimiento del 15.14 %; en 1990 sufrió una recesión, creciendo solamente al 3.9 %, pero para 1992, ya registraba, de nuevo, una tasa de crecimiento del 14.2 %. No obstante, desde la crisis del 2008, el crecimiento del gigante asiático ha decaído; en efecto, el crecimiento en 2007 fue del 14.2 %, en 2008, del 9.6 % y, a partir del 2012, no ha superado el 7.86 %<sup>4</sup>.

Lo preocupante de las cifras de crecimiento chino recientes -6.8 % en el 2017 y 6.6 % en el 2018-, es que está entrando en dinámicas de recesión, lo que es bastante perjudicial para la economía mundial, puesto que China es uno de los mayores productores, a la vez que es uno de los mayores consumidores del mundo. No obstante, además de la contracción de la demanda mundial, la caída en el crecimiento del comercio mundial, la guerra comercial y el riesgo de recesión en grandes economías como la de Estados Unidos y Alemania, la explicación a dicha reducción del PIB puede encontrarse dentro de su modelo de desarrollo; dado que su estructura económica se enfocó en un crecimiento y desarrollo hacia afuera, y se presenta una reducción de la demanda mundial, es necesario que la demanda interna cubra el exceso de demanda generada.

No obstante, el mercado interno chino no se encuentra lo suficientemente desarrollado, debido a las grandes brechas entre el interior del país y las costas, además de los bajos salarios y niveles relativamente altos de pobreza, para absorber el exceso de demanda que la economía mundial no está satisfaciendo. China ha dado pasos en la dirección de fortalecer el mercado interno, ayudado por una creciente y pujante nueva clase media, aunque por ahora, no es suficiente [The Economist, 2019].

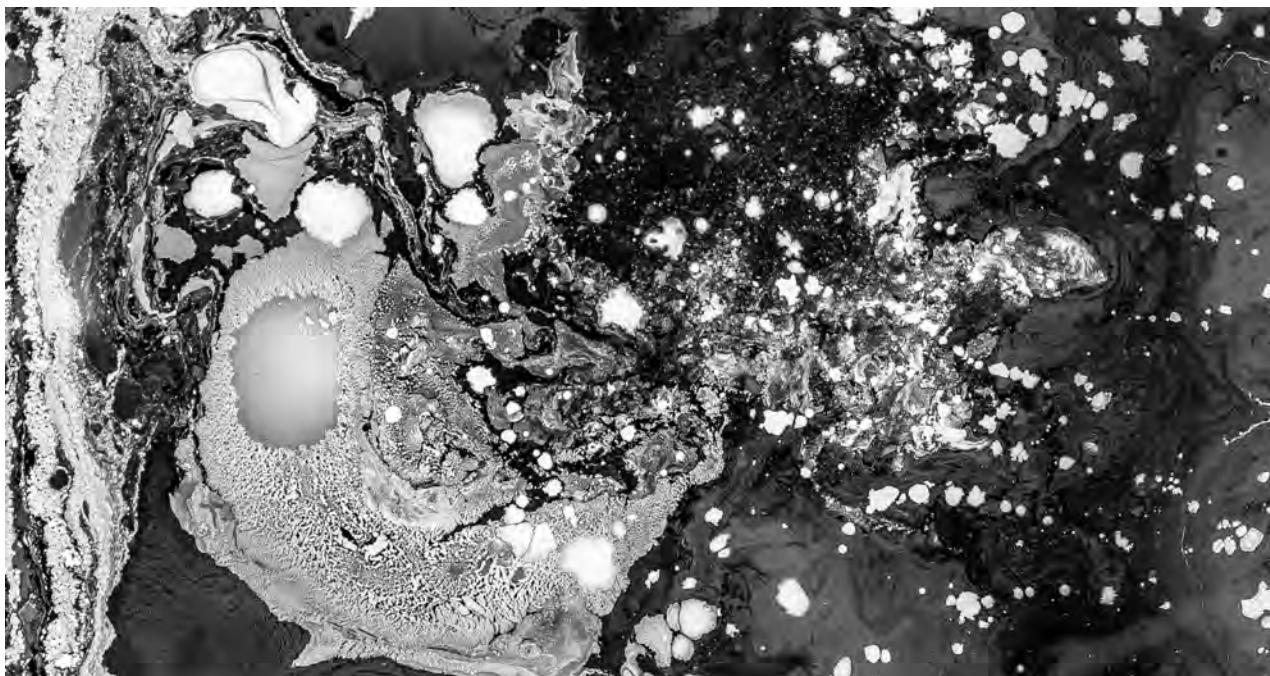
Dicho crecimiento económico y desarrollo de su sociedad, le ha configurado nuevamente como un actor importante en el escenario internacional. Al fin y al cabo, China es una civilización con más de seis mil años de historia, y su creciente influencia ha generado choques con la civilización occidental. La condición que parecía inherente al crecimiento y al desarrollo, tal es, que estos eran imposibles sin abrazar y aplicar los valores occidentales, ha sido refutada por el gigante asiático; en consecuencia, ha generado su propio marco de influencia y ha abrazado al mundo.

La Organización de Cooperación de Shanghai -OCS-, fundada en el 1996 por Rusia, China, Kazajistán, Kirguistán, Uzbekistán, y conocidos como los Cinco de Shanghai antes del ingreso de Uzbekistán, India y Pakistán, cuenta con el 49 por ciento de la población mundial y el 25 por ciento del PIB mundial; tiene una capacidad de crecimiento económico exponencial, pues es un gran bloque de integración económica con acceso a grandes fuentes de petróleo y gas, que ha puesto gran énfasis en la construcción de infraestructura y que puede transformar su estructura productiva de extensiva en mano de obra, a intensiva en capital y alta tecnología [Gómez, 2018].

La OCS se convierte en un contrapeso al poder occidental en Euroasia; para hacer una comparativa, el grupo del G7 (cuya cumbre se celebró este año en paralelo a la cumbre de la OCS) cuenta con el 15 por ciento del área terrestre, el 10 por ciento de la población mundial y el 39% del PIB mundial. Lo anterior pone de manifiesto lo señalado por Diana Gómez: “El mundo no es sólo Occidente” [ibíd.].

El Banco BRICS conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, se configura como alternativo al FMI y al Banco Mundial, aunque no en contra de ellos, sino como una forma de compensar la insuficiencia de los fondos de las instituciones de Bretton Woods. Cuenta con 50.000 millones de dólares para financiar infraestructura, y con un Acuerdo Contingente de Reservas para facilitar liquidez a los países que la requieran [Jinping, 2014]. Al lado del BRICS se configura el BAI, Banco Asiático para Inversión en Infraestructura, el cual financia obras de infraestructura en diversos países para consolidar el desarrollo.

<sup>4</sup> Datos extraídos del Banco Mundial. “GDP growth (annual %)”. Link: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN>



Ahora bien, en lo tocante a la relación entre China y América Latina y el Caribe, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-, en el más reciente título “*La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2019*” (2019), China ha enfocado sus inversiones en América Latina y el Caribe hacia las industrias extractivas, agropecuarias, energéticas, la infraestructura, entre otras. Además, han logrado expandir en la región el proyecto de la Nueva Ruta de la seda, de suerte que 18 países, de los cuales 10 son del Caribe, “[...] ya han firmado un memorándum de entendimiento con China en el marco de esta iniciativa” [ibid. pág. 12].

En el mercado energético latinoamericano, por ejemplo, China ha expandido su participación durante 2016 y 2017 en Brasil. Además, en el 2018, el gigante asiático ingresó al mercado energético chileno, donde la empresa China Southern Power Grid International Co. adquirió una participación del 27,7 % de la empresa local Transelec, la mayor empresa de distribución de energía del país austral, pues posee 10000 kilómetros de líneas de transmisión.

En el mercado de infraestructura, el gigante asiático ha expandido enormemente su participación en Brasil. La empresa China Merchants Port Holdings Company adquirió la concesión de la terminal de contenedores de Paranaguá -TCP-, una de las más importantes de Brasil (es la única con acceso ferroviario directo); por su parte, la empresa pública de construcción China Gezhouba Group adquirió la sociedad Sistema Productor São Lourenço, cuyo objetivo es mejorar el servicio de saneamiento básico de São Paulo [ibid. pág. 39].

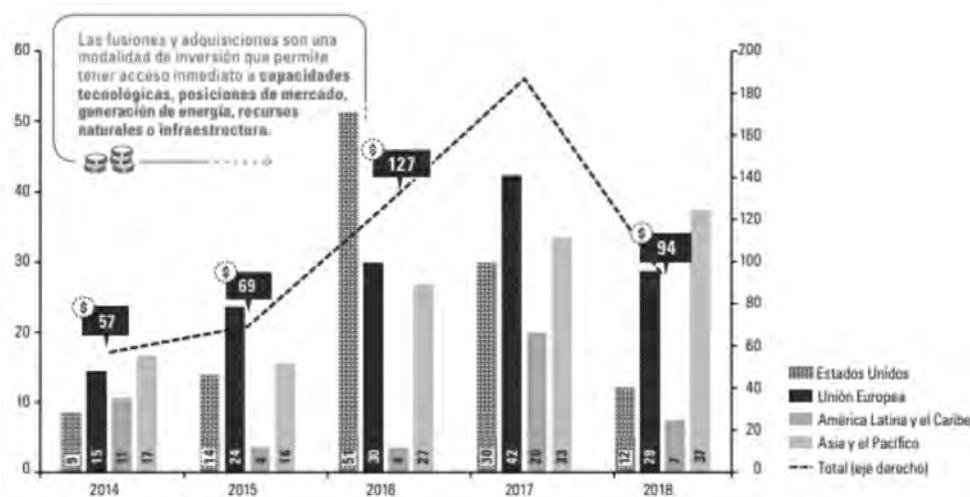
El origen de las fusiones y adquisiciones en Latinoamérica y el Caribe (como porcentaje), desde 2005 hasta 2011, no tenía una participación significativa de China - rubro ‘Otros: 3 %’; sin embargo, en el periodo de 2012 a 2018, China pasó a representar el 3 % del origen de las fusiones y adquisiciones en la región [ibid. p. 148].

Aun así, la IED de China hacia Latinoamérica y el Caribe se redujo en 18 % para el 2018, siendo el segundo año consecutivo en el que se presenta dicho fenómeno; esto se explica en la re orientación que ha hecho el país asiático de su plan económico: el programa de la Nueva Ruta de la seda y el plan ‘Made in China 2025’ [Cepal, 2019, pp. 24 - 25].

Las fusiones y adquisiciones son una parte de la IED. El comportamiento del flujo de capital para estas operaciones desde China hacia América Latina entre 2014 y 2018 es bastante fluctuante. Durante 2015 y 2016, se mantuvo constante en 4.000 millones de dólares, sin embargo, se redujo en 7.000 millones de dólares en comparación con los datos para el 2014; para 2017, se incrementó hasta los 20.000 millones de dólares, lo que representó un aumento de 16.000 millones de dólares, no obstante, este rubro decayó en 13.000 millones de dólares para 2018, registrando 7.000 millones.

En este aspecto, es evidente que la región que se ha visto más beneficiada es Asia y el Pacífico, registrando aumentos considerables en cuatro de los cinco años. Hacia Estados Unidos, aunque este rubro creció desde el 2014 al 2016 (año en el cual llegó a un pico de aproximadamente 50.000 millones de dólares), a partir de este año, y por efecto de la guerra comercial, ha caído regularmente, registrando en 2018 tan solo 13.000 millones de dólares, aproximadamente (gráfico 1).

**Gráfico 1. China: fusiones y adquisiciones, por país o región de destino. 2014 - 2018  
(miles de millones de dólares)**



Fuente: (CEPAL, 2019, p. 25)

Así mismo, como resultado de la guerra comercial, se presentó una reducción de las importaciones chinas de soja desde los Estados Unidos; el aumento de las adquisiciones chinas de la soja en el mercado mundial (pasó de 5.000 millones de dólares en el 2003, a 35.000 millones de dólares en el 2016, aproximadamente), y la insatisfacción de dicha demanda debido a la guerra comercial, ha beneficiado a los países latinoamericanos; en efecto, Brasil y Argentina han sido los mayores ganadores en la región, pues China representaba en el 2017, el 88 % del mercado mundial para la soja argentina y el 79 % para la brasileña.

Lo anterior es solo una pequeña muestra de la participación china en el mercado agropecuario latinoamericano y del caribe. Una breve mirada a las adquisiciones en este sector desde 2005 hasta 2018, da una perspectiva más amplia sobre su influencia. En el sector de agricultura brasileño, la empresa DIFA ha adquirido el 57.6 % de la empresa Fiagril Ltda. En 2016, el 49.7 % de Belagrícola Comércio e Representação de Produtos Agrícolas Ltda y el 49 % de Landco Administradora de Bens e Imoveis S.A., en 2017. En Perú, la empresa China Fishery Group Ltd., adquirió el 100 % de seis diferentes pesqueras entre 2007 y 2010, además del 100 % de la pesquera panameña Grenadine Bay Inc. en el 2007. Además, en 2010, la empresa COFCO Corp adquirió el 100 % de la vinícola chilena Viña Bisquertt y, en 2018, la empresa Jiangsu Yanghe Brewery JointStock Co Ltd. adquirió el 12.5 % de la vinícola chilena Viña San Pedro Tarapacá S.A. [ibid. pp. 175 - 176].

---

## **Algunas consideraciones finales**

A la verdad, China es un tema bastante grande y profundo; abarcar a profundidad todas las aristas que supone, es un trabajo monumental y desbordante. La investigación académica, científica, rigurosa sobre el particular, es necesaria; pasa, además, por el hecho de dejar de lado el mito del milagro chino (asiático, en general) y empezar a preguntar, observar y responder con las gafas teóricas adecuadas: es necesario investigar a profundidad el porqué y el cómo.

La grandeza, el poderío y la influencia china en occidente se remontan mucho más atrás de los recientes cuarenta años de desarrollo vertiginoso, hacen parte de la prehistoria e historia misma de la humanidad y, en cierto sentido, han ayudado en el moldeo de la civilización occidental. Sin la pólvora, las grandes murallas y castillos medievales como el de la antigua Constantinopla, hoy Estambul, hubiesen seguido siendo inexpugnables por más tiempo, a la par que seguirían protegiendo a los viejos bastiones del feudalismo y postergando la evolución de la modernidad; además, la guerra moderna sería impensable.

Occidente también escribió algunas páginas de la historia china, para ellos las más horrorosas si recuerdan las infames Guerras del opio impulsadas por las potencias coloniales europeas para recuperar los metales preciosos que otrora habían fluido hacia el país asiático, o la traumática experiencia de la fallida república que dio paso a otro capítulo oscuro, las invasiones japonesas y el imperio manchukuo.

Durante los primeros años de la revolución, las constantes pugnas políticas y la toma de decisiones impregnada de un idealismo innecesario, generaron años de hambruna y persecuciones políticas; habían dejado de lado el viejo adagio popular de ir tanteando las piedras para cruzar el río.

Las reformas de Deng Xiaoping rescataron el confiable pragmatismo chino, cercenaron las pugnas ideológicas internas que detenían el progreso del país, y empezaron a practicar el sincretismo de ideas, el pragmatismo de políticas, el dejar lo que funciona y cambiar lo que no; los resultados se vieron en el corto plazo y fueron sorprendentes.

Nuevos retos aparecen para la economía china: el fortalecimiento de la demanda interna, la disputa comercial con Estados Unidos y Europa, las nuevas tecnologías en la producción y en las comunicaciones, combatir el cambio climático y profundizar en los derechos de sus trabajadores, entre otras, ponen a prueba los recientes logros y los miles de años de aprendizaje que tiene en su haber. Es un tema fundamental para entender el funcionamiento económico internacional y la geopolítica actual y futura, y en tanto esto, futuras investigaciones sobre estos aspectos, son más que necesarias, son imprescindibles.



## BIBLIOGRAFIA

- Chang, K.-C. (2012). "Las culturas antiguas y los Xia". En: Anguiano, E. y Pipitone, U. (Edits.). *China, de los Xia a la República Popular (2070 a.C.-1949)*. Vol. 1. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. pp. 21-28.
- CEPAL. (2019). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2019. Organización de las Naciones Unidas. ISBN: 978-92-1-047944-8. URL: Santiago de Chile. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44697/8/S1900448\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44697/8/S1900448_es.pdf)
- García Tobón, C. (2009). *China, su larga marcha hasta la globalización* (2 ed.). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Gómez, D. A. (2018). El mundo no es sólo occidente... En China se reunieron los más poderosos de Euroasia . En: El Espectador (junio 16). Bogotá
- Herrera, B. (2018). "China: del comunismo de Mao, a la apertura de Deng Xiaoping. En: Publicaciones Semana, ed. China se abre al mundo. Disponible en: <https://www.semana.com/seccion/contenidos-editoriales/china-se-abre-al-mundo/478>
- Jinping, X. (2014). "Construyamos la 'Franja Económica de la Ruta de la Seda'". En: Xi Jinping. La gobernación y administración de China. pp. 353-358. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- Anguiano, E. y Pipitone, U. (Edits.), *China, de los Xia a la República Popular (2070 a.C.-1949)* Vol. 1. México D.F: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. pp. 15-20.
- The Economist. (2019). China's growth is the slowest in nearly three decades: get used to it. Finance and economics. págs. 15-20.

---

# ***El lawfare en América Latina: la guerra judicial en Brasil***

**SILVINA M. ROMANO**

**Doctora en Ciencia Política**

**Investigadora Adjunta del CONICET**

---

**E**n la última década los tribunales han adquirido un rol protagónico en la política de varios países de América Latina. Particularmente en períodos electorales, las causas anti-corrupción abiertas contra funcionarios, ex funcionarios y líderes de peso han marcado la agenda mediática y política de la región. El caso más claro es la mega causa del Lava Jato en Brasil, que llevó al golpe de Estado contra Dilma Rousseff y al encarcelamiento de Lula da Silva.

El *lawfare* (o guerra jurídica) puede ser definido como el uso indebido de herramientas jurídicas para la persecución política; la aplicación de la ley como un arma para destruir al adversario político por la vía judicial (The Lawfare Project, 2017). Opera “desde arriba” por medio de un aparato judicial que se “eleva” por encima del Poder Legislativo y del Ejecutivo, ampliando el margen de maniobra y poder para los jueces, en detrimento de la pérdida equilibrio entre poderes (Domingo, 2009), allanando el terreno para una creciente juristocracia (Hirschl, 2013). A este encumbramiento del aparato judicial se suman los medios de comunicación y redes sociales, que operan manufacturando consenso en contra o a favor de determinadas personalidades, grupos o sectores políticos (Herman y Chomsky, 1988). La eliminación y desmoralización del adversario político se concreta especialmente en el plano de la opinión pública, en momentos políticos clave (Vollenweider y Romano, 2017).

En este artículo argumentamos que el *lawfare*, o guerra jurídica, pone en duda la condición aparentemente desinteresada y apolítica de los aparatos judiciales y que por el contrario, responde a intereses y objetivos económicos, políticos y geopolíticos deliberadamente ocultos a la opinión pública. Parte de lo que pasa desapercibido es la presencia del sector público-privado estadounidense en este proceso. Para dar cuenta de esto, se introduce de modo general lo referido al origen y utilización del concepto y su impacto en el ámbito de la política. Luego se expone la relación de EEUU, el *lawfare* y la “batalla contra la corrupción” en el marco de un sistema internacional asimétrico. A continuación, se aborda el impacto del *lawfare* en América Latina, tomando como referencia el caso de Brasil, dedicando un apartado a los intereses geopolíticos y geoeconómicos de este tipo de guerra. Se cierra con una breve conclusión.

## **Sobre el *lawfare*: origen, utilización e impacto en la política**

El origen y el uso del término varían según el contexto y los objetivos explícitos o implícitos de la guerra judicial. Acuñado por el *establishment* de RRHH y militares, el *lawfare* es utilizado para defender a EEUU del “abuso de la ley” por parte de sus “enemigos” (por ejemplo, organismos de Derechos Humanos de Palestina que demandan al Estado de Israel, o que han elevado denuncias por las torturas en las cárceles de Guantánamo o Abu Ghraib) (Dunlap, 2009; Kittrie, 2010; Logan, 2017, The Lawfare Project, 2017). Por ello, en términos generales, la literatura sobre el tema proviene de revistas de seguridad o de publicaciones vinculadas a geopolítica y derecho internacional. No obstante, en los últimos años el concepto también aparece con asiduidad en medios de comunicación (Jones, 2016, p. 3).



Varias publicaciones del ámbito militar, consideran que el *lawfare* es uno de los componentes de nuevas guerras “no convencionales”, como la guerra híbrida. Guerra que puede ser ejercida por actores estatales o no estatales que actúan “incorporando todo el espectro de modos de guerra, incluyendo todas las capacidades militares convencionales, tácticas y unidades de combate no convencionales, de acciones terroristas, caos desafiante, violencias discriminatorias, ciberguerra, guerra financiera, mediática, etc.” (Andrei Josan, 2015) En este contexto, el *lawfare* tendría por objeto “erosionar y deslegitimar el prestigio interno y externo, la reputación y el apoyo de una fuerza militar superior, un aparato estatal o estatal y / u organizaciones internacionales” (Doy Bachman y Munoz Mosquera, 2015). Se suma a estrategias de desestabilización que podrían llevar a “cambios de régimen” por la vía del poder blando, prescindiendo del uso de la fuerza militar, o dejándolo en un segundo plano (Romano y Tirado, 2018).

El concepto se difundió inmediatamente después del atentado a las Torres Gemelas, en el marco de la “Guerra global contra el terrorismo”. El sentido de *lawfare* reclamado por EEUU o Israel como “victimas” frente a los “abusos” provenientes de otros Estados o agentes no estatales, puede ser invertido. Desde la perspectiva opuesta, el *lawfare* puede ser interpretado como una guerra jurídica, “una guerra por otros medios”, implementada por potencias como EEUU contra Estados o grupos de otros Estados que amenacen de algún modo los intereses del sector público-privado de EEUU.

Este posible significado del concepto se articula con perspectivas teóricas críticas que conciben al sistema internacional capitalista como un orden asimétrico, asentado y legitimado sobre la elaboración e imposición de leyes. Los países centrales definen qué es la ley, qué tipo de ley es correcta y adecuada. Otros sistemas legales son calificados como inadecuados o excesivos, por ser diferentes a los cánones occidentales y desafiar a estos últimos. La legitimidad de este reclamo reside en la legalidad o “el apego al reinado de la ley” de las potencias occidentales, en contraposición a lo “no legal” de las leyes/normas que son catalogadas como tecnologías violentas (Irani, 2017). Esta dinámica se encuentra en el núcleo de las relaciones coloniales y de dependencia exacerbadas con la expansión del capitalismo (Irani, 2017; Commarof y Commarof, 2005; Pinheiro Guimaraes, 2005; Mutua, 2000).

Entre las diversas características e impacto de estas relaciones desiguales, los países centrales definen el alcance de su jurisdicción por sobre otras, sobrevaluando la soberanía de algunos Estados y devaluando

---

o desconociendo la de otros (en general esos “otros” son Estados más débiles que no tienen capacidad de construir hegemonía o de imponer su ley por la fuerza). La jurisdicción no es simplemente una regla, sino que determina qué reglas se aplicarán, donde, cómo y quiénes lo harán (Jones, 2016: 6).

Con respecto a los actores implicados, puede existir *lawfare* “desde arriba” y “desde abajo”. En este escrito nos interesa centrarnos en la utilización del *lawfare* “desde arriba”, por gobiernos y actores estatales contra grupos/personas “indeseables” (dinámica que puede replicarse a nivel local, regional o transnacional). Puede ser aplicado por el gobierno de turno para permanecer en el poder, cambiando/creando leyes para limitar las posibilidades de que se elijan determinados candidatos (especialmente en contextos electorales), para arrestar a líderes de la oposición, en general alegando “traición” o “corrupción” (Gloppen, 2017).

La proliferación de este tipo de prácticas favorece a una creciente juristocracia, una judicialización de la gran política y de la democracia (Hirschl, 2013). Esto implica que los conflictos políticos se dirimen en el ámbito jurídico y la política termina dependiendo o restringida a la decisión en las cortes. Y allí está la clave: el activismo judicial tiene sus raíces en los determinantes políticos y no en los aspectos jurídicos (Hirschl, 2013).

La juristocracia contribuye al recorte de la representatividad y la deliberación en el marco de la democracia liberal. Las cortes se arrogan la toma de decisión última en política, en detrimento de otras alternativas para resolver las disputas y conflictos propios de la política. Se alimenta una tendencia hacia el vaciamiento de la democracia, exacerbando sus dotes procedimentales (Schumpeter, 1996), negando una posible radicalización hacia derroteros de inclusión política con inclusión económica, social y cultural –aspectos que cobraron mayor relevancia y protagonismo durante la experiencia de los gobiernos progresistas de América Latina en lo que va del siglo XXI (Boron, 2012).

En cuanto a sus objetivos, el *lawfare* tiene como meta inmediata desestimular y linchar en los medios y redes sociales a determinados actores, líderes o grupos, de modo tal que no puedan volver a “hacer política”, lograr que la opinión pública los expulse de la esfera política formal (es clave el rol de los medios). A corto plazo, el objetivo es la reinstauración del neoliberalismo o la reafirmación del mismo, anulando alternativas o proyectos que amenacen con la intervención del Estado en la economía. Los intereses asociados a estos objetivos, son, como en toda guerra, intereses económicos, políticos y geopolíticos vinculados en última instancia al acceso a recursos estratégicos (hidrocarburos, territorio, recursos naturales, etc.).

### ***Lawfare, corrupción y antipolítica***

El *lawfare* se ancla especialmente al relato de la corrupción como principal problema/enemigo de la democracia, adquiere protagonismo y legitimidad al ser articulado con los numerosos prejuicios anclados históricamente en los conceptos de socialismo, izquierda, comunismo, etc. Opera así como catalizador de un sentido común “antipolítico”, habilitando el vaciamiento y la desertificación de la política: la cruzada contra la corrupción se sintetiza en “que se vayan todos”, “son todos corruptos”, etc. (Romano y Díaz Parra, 2018). Se incurre así en una grave contradicción: la de usar la ley para bloquear la verdadera política bajo la apariencia de justicia y combate contra la corrupción (Pinheiro Araujo, 2015).

La articulación entre opinión experta y manipulación de opinión pública, manufactura consenso a favor de “los procedimientos” de la democracia por encima de todo. La lucha contra la corrupción es una “gran cruzada” donde todo vale, incluyendo las noticias y relatos falsos. Lo importante es que “la gente” sepa “quién roba y quién no”. El “honesto” se eleva como valor máximo y único, como horizonte de la política. Su protagonismo vuelve inviable la discusión ideológica e imposibilita o deja fuera de discusión la confrontación de proyectos divergentes. Así, el discurso contra la corrupción conduce a asociar toda actividad política con prácticas

---

corruptas e inmorales, poniendo en cuestión la propia política (Vitullo, 2012: 204). No solo pone en cuestión a la política sino al Estado, pues va al corazón del mismo Estado de derecho. La batalla contra la corrupción muestra el modo en que por la vía legal (poder blando) se institucionalizan Estados de excepción. Acción que en otros momentos y contextos se realizaba directamente por la vía de los golpes de Estados perpetrados por las FFAA (poder duro) (Sotelo, 2018).

La construcción de este sentido común que encumbría a las cortes y desprecia a la política y a los políticos en su conjunto, opera en momentos políticos clave, a través de la articulación entre voces expertas (publicaciones y reflexiones de think tanks y especialistas) y la agenda de los medios hegemónicos que tienden a reproducirse en las redes sociales, manufacturando consenso en la opinión pública en momentos fundamentales, como las elecciones presidenciales. Este consenso requiere de una democracia desprovista de mecanismos reales de participación y representación, encorsetada o definida por el capitalismo comunicacional (Dean, 2009).

Esta democracia edulcorada se alimenta de los escenarios de “posverdad” del marketing político, que se sirve de la “confusión” entre lo verdadero, la realidad, la fantasía y la virutalidad para instalar relatos de verdad que no tienen necesario correlato con la realidad-real (Harsin, 2015). Se trata de una democracia propensa al privatismo civil, donde predominan en algunos casos el *clickactivismo* (activismo de sillón) o la *iterpasividad* (Zizek, 1997). En otros, se observa participación en manifestaciones y reclamos carentes de organización y propuestas de mediano-largo plazo, movimientos que no buscan disputar poder sino demostrar hartazgo, agotamiento o descontento. Pasada la marcha poco o nada cambia en la política real. En tiempos de redes sociales y atravesamiento del capitalismo financiero en toda forma de organización y vida, la política es bloqueada, se nos quita la posibilidad de ser sujetos de nuestra propia historia, o de disputar esta posición, aunque la democracia nos garantice la *sensación* de que estamos disputando (Pinheiro Araujo, 2015; Gladwell, 2010).

### **EEUU, el *lawfare* y la batalla contra la corrupción**

El General Dunlap, que difundió el concepto de *lawfare*, advierte que EEUU debería utilizar el derecho internacional a su favor, ejercer “el *lawfare* a su favor”, buscando “activamente moldear la ley internacional” (Dunlap, 2008; Kittrie, 2010). Esta sugerencia, por un lado, muestra la manera en que una potencia puede utilizar su poder en el ámbito internacional, estrategia que difícilmente pueda aplicar un país periférico sin una fuerza militar suficiente que lo respalde. Por otro lado, se trata de una afirmación que desconoce hechos históricos que dan cuenta que EEUU ha sido, al menos desde la Primera Guerra Mundial, la potencia con mayor protagonismo en el armado de la arquitectura institucional internacional: desde los 12 puntos de Wilson, pasando por la creación de la ONU, el Banco Mundial y el FMI después de la Segunda Guerra Mundial, hasta la conformación de la Comisión Trilateral en los ’70 y las transformaciones institucionales (y en términos académicos y teóricos) en relaciones internacional luego de la implosión de la Unión Soviética –bautizado como “fin de la historia”.

En el contexto económico y geopolítico de América Latina en la última década, es importante el vínculo del *lawfare* con el modo en que el Estado estadounidense extiende su jurisdicción no solo en esta región sino a nivel global. Los conflictos y tensiones políticas en territorios fuera de EEUU, con claros intereses geopolíticos de fondo, son dirimidos por la vía legal o jurídica: las sanciones económicas a Irán y a Venezuela, el bloqueo a Cuba, etc. son legalmente implementadas por el Departamento del Tesoro; la causa Odebrecht adquirió enorme presencia en los medios a nivel internacional, especialmente a partir de la demanda del Departamento de Justicia de EEUU contra la empresa; los “Fondos Buitre” como forma de especulación y presión política durante el gobierno de Cristina Kirchner en Argentina, son habilitados por jueces y tribunales estadounidenses.

Uno de los ámbitos donde EEUU considera que tiene jurisdicción a nivel mundial, es el de la “lucha contra la corrupción”: “nosotros en los EEUU estamos en una posición privilegiada para predicar el evangelio de la anti-



corrupción” (Koehler, 2015, p. 526). Es por ello que aplica la *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) contra cualquier agente público o privado de cualquier país del mundo que haya mantenido relaciones financieras o comerciales con agentes públicos y privados de EEUU.

El Departamento de Justicia asegura que la aplicación de la FCPA es para *proteger el interés nacional de EEUU*, pues la corrupción en otros países, hace de ellos “espacios menos seguros, obstaculiza el desarrollo, condena a los pueblos a la pobreza y deja a estos países con un sistema de justicia poco creíble”. Luchar contra la corrupción en el extranjero, no es un servicio que brindamos a la comunidad global, sino “una acción necesaria para proteger nuestro propio interés de seguridad nacional” (Koehler, 2015, p. 542).

¿Es que EEUU se arroga este rol de Juez anticorrupción a nivel mundial porque ha penalizado duramente a aquellas empresas o funcionarios de gobierno que incurren en actos corruptos en el extranjero? Parece que no es así. Existen numerosas pruebas de cómo el gobierno de EEUU participa activamente en la corrupción; cómo los altos niveles de gobiernos participan en la corrupción en el ámbito privado, a sabiendas; de cómo la identidad de los que pagan coimas influencian la toma de decisión en cuanto a leyes anti corrupción y del modo en que el gobierno utiliza una retórica inconsistente cuando se refiere al pago de coimas. La principal causa de la corrupción es la delgada línea entre los intereses del sector público y el privado; la influencia permanente del sector privado en la cosa pública, materializada en gran medida en la interacción entre corporaciones y funcionarios del gobierno de EEUU (Koehler, 2015, pp. 527, 546-547).

Pero no es el Estado estadounidense el único que se arroga legitimidad para dar batalla contra la corrupción a nivel internacional. Organismos Internacionales (por cierto muy vinculados a EEUU) van a la vanguardia de esta lucha, marcando agenda, definiendo el significado y alcance de lo que debe calificarse como corrupción y construyendo los indicadores para medirla en todo el mundo. Transparencia Internacional es uno de ellos y su director, en una entrevista afirmaba: “en muchos países la gente se va a dormir con hambre porque hay corrupción” (The Guardian, 25 enero 2017). Esta frase oculta las causas estructurales de la pobreza, derivadas en parte de un sistema internacional asimétrico y las injusticias implicadas en la expansión del capitalismo a la periferia en general (abuso de empresas transnacionales, explotación de la fuerza de trabajo, etc.).

---

Transparencia Internacional, que tiene gran influencia en la agenda mediática y think tanks en la manufacturación de consenso sobre corrupción es financiado, entre otros, por la Fundación de Bill y Melinda Gates<sup>1</sup>, una de las principales “donantes” en el mercado de la asistencia global, conocida por su poder de lobby y sus estrechas relaciones con la élite global (Global Policy Forum, 2015). Los Gates son íntimos amigos de la familia Clinton, que también tiene su fundación. Precisamente, Hillary Clinton es acusada de haber utilizado su posición e influencia como Secretaria de Estado para lograr donaciones para su fundación, que luego canalizó hacia fondos de campaña electoral. Había pruebas de esto ya en el 2015 (Koehler, 2015), antes de que se publicaran los Wikileaks que desataron el escándalo previo a las elecciones presidenciales de 2016. A pesar de las amenazas, no hay juicio contra Hillary Clinton. El caso fue quitado de la agenda mediática. El patrimonio millonario de los Clinton no fue tocado.

¿Qué definición de corrupción se aplica a estos casos que implican a funcionarios del Estado, pero que a la vez son millonarios y empresarios “exitosos”? El director de Transparencia Internacional afirma: “como lo muestran los *Panama Papers*, es muy fácil para los ricos y poderosos explotar el lado oscuro de la finanza global para enriquecerse a cosas del erario público” (The Guardian, 25 enero 2017). Parece entonces que cuando la corrupción se asocia a los empresarios, se cataloga como “negocios turbios” o como “el lado oscuro” de la finanza. Esto sucede porque aquellos que deben lavar dinero, ocultar propiedades o desviarlas para no pagar impuestos (acciones que de un modo u otro repercuten en el erario público) gozan de un sistema legal que los ampara. Las empresas off-shore no son ilegales, aunque sí pueden (“sin saberlo”) amparar dinero que proviene de negocios ilegales. Tal como declaró la titular de la Oficina Anticorrupción del gobierno argentino (en defensa de las cuentas off shore del presidente Mauricio Macri) “construir sociedad en paraíso fiscal no es delito en sí mismo” (Perfil, 2016).

Esta selectividad en qué tipo de actividades son *turbias* pero no corruptas, sigue el esquema de la definición de corrupción planteada por la FCPA de EEUU, que reduce la noción de corrupción al soborno, entendido como efectivo que pasa de mano en mano. Esto excluye un enorme campo de actividades ilegales y corruptas que perjudican a miles de personas, pero que no son consideradas como “criminales”. De hecho, “los *powerbrokers* más salvajes están vinculados a un tipo de corrupción mucho más sutil y difícil de detectar” (Koehler, 2015, p. 541).

### **El *lawfare* en América Latina**

La corrupción como problema fundamental de América Latina se corresponde con una agenda que viene siendo instalada en la región desde inicios de los ’80, en el marco del ajuste estructural y la “modernización” del Estado. El proceso de recorte del Estado en sus funciones socio-económicas (bienestaristas) y la privatización de lo público impulsado por las instituciones financieras internacionales (como el Banco Interamericano de Desarrollo) y los organismos bilaterales estadounidenses en América Latina (como la USAID), incluyó la reforma jurídica (Pásara, 2012) como parte de la batalla contra la “ineficiencia del Estado” (Sheperd, 1998). Desde aquellos años se fue acuñando el relato de la “corrupción” como un mal propio (inevitable) de lo público y del Estado (en países periféricos). Esta corrupción debía ser extirpada entonces, apelando a las “buenas prácticas” del sector privado (eficiencia y transparencia) para desplazar la “lógica” de lo público, asociada al derroche y a la mala gestión de “los políticos”.

El marco de la reforma jurídica es el de la institucionalidad construida en torno a la “asistencia para el desarrollo”, dinámica que ha marcado las relaciones entre EEUU y América Latina (desde el Punto IV de Truman, pasando por la Alianza para el Progreso y la expansión de la USAID y fundaciones estadounidenses en la región). Esta asistencia consiste generalmente en asesoramiento, cursos de formación y financiamiento en diversos rubros

---

<sup>1</sup> Ver: [https://www.transparency.org/news/pressrelease/20081020\\_transparency\\_international\\_awarded\\_us6.9\\_million\\_grant\\_from\\_bill\\_m](https://www.transparency.org/news/pressrelease/20081020_transparency_international_awarded_us6.9_million_grant_from_bill_m)

---

del ámbito estatal, que tiende a reforzar la asimetría, la dependencia y contribuir a la reproducción ideológica (qué es un “buen gobierno”, qué leyes son convenientes o correctas, qué es la corrupción, el desarrollo y un largo etc.) (Romano, 2019 y 2012).

En los últimos años, en la disputa entre progresismo y neoliberalismo, el relato de la corrupción ha sido especialmente explotado no solo desde el gobierno de EEUU, sino desde los think tanks y la prensa hegemónica. La mega causa de corrupción de la translatina Odebrecht, vinculada al Lava Jato en Brasil, fue relanzada por el Departamento de Justicia en diciembre de 2016, a través de la aplicación de la FCPA. A partir de ese momento, pasó a ser “el escándalo de corrupción más grande de la historia” (definido por el Congreso de EEUU). En artículos del FMI<sup>2</sup>, en análisis de *The Economist*<sup>3</sup> y en *The New York Times*<sup>4</sup>, la corrupción en América Latina ha sido tema clave en los últimos cinco años. El *think tank* Inter American Dialogue se dedicó especialmente al caso de Lava Jato (IAD, 2017) y en 2019 hizo una presentación ante el Congreso estadounidense sobre la corrupción en América Latina, planteando que: EEUU debe reforzar su aparato de justicia; que se debe aplicar la *Foreign Corruption Practices Act* como herramienta de poder blando; que es necesario apoyar mecanismos de transparencia; que los embajadores asistan a los juicios importantes, que apoyen con tweets; mantener la ayuda especialmente al periodismo independiente y a la sociedad civil (IAD, 2019).

El punto de partida de la sesión es que EEUU debe ocuparse de la corrupción en América Latina, para beneficio de la seguridad nacional estadounidense. No se considera, en absoluto, que las acciones realizadas y sugeridas puedan implicar injerencia en la soberanía de otros Estados, condicionando la política y la economía. Como viene sucediendo en el caso de Brasil. Hasta la reciente publicación de mensajes filtrados por *The Intercept* (2019), la intervención de EEUU en el Lava Jato se consideraba una acusación poco seria y tributaria de teorías conspiratorias. Sin embargo, los mensajes entre miembros del poder judicial, que muestran una clara manipulación del procedimiento judicial con fines políticos (evitar la postulación de Lula da Silva en elecciones presidenciales) generó sospechas y abrió puertas a mayores investigaciones. De hecho, en agosto de 2019, 13 congresistas demócratas presentaron una serie de preguntas al Departamento de Justicia sobre la participación en la causa del Lava Jato. Entre otras cosas, exigen saber qué tipo de involucramiento tuvo el DOJ en la causa, cuál es el vínculo con Sergio Moro, el vínculo con otros jueces implicados en la causa, si sabían que Moro estaba coludiendo con otros jueces (TVN-2, 28 agosto 2019).

### **El *lawfare* en Brasil y el Lava Jato**

El Lava Jato es una mega causa judicial que implica especialmente a funcionarios del Partido de los Trabajadores, que implicaba en primera instancia a Petrobras, la estatal de petróleo, y también a la translatina Odebrecht (principal contratista de infraestructura en varios gobiernos de América Latina). Este juicio desató el *impeachment* o golpe de Estado institucional contra Dilma Rousseff y logró el encarcelamiento de Lula da Silva, previo a elecciones presidenciales de 2018.

La cruzada anticorrupción fue liderada por el aparato judicial brasileño, en particular por el juez Sergio Moro, en paralelo y en ocasiones conectado con la manufacturación de consenso a través de la prensa hegemónica local e internacional, *think tanks* y movimientos sociales y políticos, varios de ellos vinculados a fundaciones y al sector privado de EEUU.

---

<sup>2</sup> [//blogs.imf.org/2017/09/21/corruption-in-latin-america-taking-stock/](https://blogs.imf.org/2017/09/21/corruption-in-latin-america-taking-stock/)

<sup>3</sup> <https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2016/11/economist-explains-12>

<sup>4</sup> <https://www.nytimes.com/es/2017/08/30/juez-sergio-moro-java-lato-lula-brasil/?rref=collection%2Fsectioncollection%2Findex>



Entre los actores clave a favor de la destitución de Rousseff y de una “limpieza de la política”, destaca el *Council of the Americas* (COA), fundado por David Rockefeller y que desde la década del ’60 aboga por la vía neoliberal. Su mesa directiva está compuesta por CEOs de multinacionales de diversos rubros, incluidos medios de comunicación: José A Bastos, de Merck Brazil; Mattos Filho, de VeigaFilho, Marrey Jr. E Quiroga Advogados, de Brasil; Cesar Cernuda de Microsoft LatinAmerica; DonnaHrinak de Boeing; Brian Malnak de Shell; Erik Oswald de ExxonMobil Exploration Company; ClayNeff de ChevronCorporation; Agustin Mayer de Ferrere Abogados; John M. Moncure de Financial Times<sup>5</sup>.

El COA publica la revista *Americas Quarterly*, medio que reiteradamente recordó lo “acertado de la decisión” de destituir a Rousseff. Meses después del golpe advertía que: “no fue un golpe”; “las instituciones democráticas están funcionando”; “el *impeachment* fue positivo para Brasil” (Romano, Lajtman y García, 2018).

Otro think tank estadounidense con incidencia en la dimensión de manufacturación de consenso propia del *lawfare*, fue el *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), que unos meses antes del derrocamiento de Rousseff, realizó un evento en el que los expertos “predijeron” (o anunciaron) que Rousseff no llegaría a finalizar su mandato, debido a la crisis económica y las investigaciones por corrupción que involucraban a Petrobras y al Partido de los Trabajadores. En el mismo encuentro, representantes de Medley Global Advisor (NY) exponían con claridad que lo que “realmente se necesita tanto en Brasil como en Venezuela es la estabilización política antes de una estabilización económica” (Snow, 2016).

Con respecto a los movimientos sociales y políticos en contra de la corrupción, que influenciaron la opinión pública y llegaron a tener presencia en las calles, destaca la Red Atlas, articulada con *Students for Liberty*, organismos muy activos en la oposición a Rousseff y al gobierno del PT. La Red Atlas<sup>6</sup> es un *think tank* estadounidense que se vincula de modo directo al mundo de la política a través de organizaciones como

5 Ver: <http://www.as-coa.org/about/about-ascoa>

6 Este *think-tank*, con sede en Washington, opera desde 1981 para propagar el neoliberalismo, se especializa en la formación de jóvenes líderes, particularmente en América Latina y Europa del Este. Promueve la no intervención del Estado y la clásica desregulación de la economía. Esta red trabaja con 79 organizaciones socias en América Latina y el Caribe, destacándose su presencia en Argentina, Brasil y Chile. En Brasil cuenta con 11 organismos socios, destacándose el Instituto Milenium; el Instituto de Formação de Líderes São Paulo; Instituto Liberal de São Paulo; Instituto Ludwig vom Mises Brasil; Estudiantes por la Libertad, etc. (Pasqualotto, 2017)

---

el Instituto Libertad o el Instituto de Estudios Empresariales asociado a la Red Liberal de América Latina (RELLAL), que agrupa a partidos de derecha de la región y se ocupa de la formación de jóvenes líderes (Pasqualotto, 2017). Mantiene vínculos importantes con la *National Endowment for Democracy* y con la derecha internacional. Su Junta Honorífica está compuesta por líderes de opinión como Vargas Llosa<sup>7</sup>.

Uno de los socios fundamentales de Atlas en Brasil es Estudiantes por la Libertad, que a su vez es una “filial” de *Students for Liberty* de EEUU. Esta fundación se autodenomina como la mayor organización estudiantil “libertaria” del mundo. En Brasil, Estudiantes por la Libertad fue clave en las manifestaciones de abril de 2014 contra el gobierno de Rousseff, protagonizadas por jóvenes. Plantea como misión “empoderar a los jóvenes estudiantes liberales” o a los “líderes estudiantes libertarios”. Ha llevado a cabo cientos de eventos en instituciones públicas y privadas; asesoró y formó a más de trescientos jóvenes universitarios, formó más de doscientos grupos de estudio, además del financiamiento de proyectos específicos en universidades. Los Estudiantes por la Libertad, a su vez, están vinculados al “Movimiento Brasil Libre”, uno de cuyos dirigentes es Kim Kataguiri, que tuvo importante incidencia en medios y Redes Sociales antes del golpe (Pasqualotto, 2017a).

### **Objetivos geopolíticos del Lawfare**

La expulsión de la esfera política formal de líderes del Partido de los Trabajadores definió la desarticulación de proyectos de desarrollo científico-tecnológico e industrial de corte más bien nacionalista, asociado a la soberanía de recursos naturales, hidrocarburos, etc. y que se enmarcaban en un plan de defensa estratégica donde el Estado planteaba una serie de objetivos que enlazaban aspectos geoestratégicos con el desarrollo de una economía nacional fuerte. Esto no implica la ausencia de capital privado en tales proyectos, o incluso de capital transnacional, pero que de alguna manera debían acomodarse a lo pautado desde el Estado. El ejemplo más contundente es el de las reservas de hidrocarburos descubiertas en aguas submarinas brasileñas durante la administración de Lula da Silva, las reservas del Pre-Sal. Desde ese momento, se decide que serán gestionadas por Petrobras, empresa nacional de petróleos. No obstante, la “riqueza” del yacimiento atrajo múltiples interesados. En los documentos *WikiLeaks* puede hacerse un seguimiento del lobby de petroleras y empresas del complejo industrial-militar estadounidense para acceder a estas reservas (consideradas como las más importantes del Atlántico Sur, junto con las de las Islas Malvinas).

Un ejemplo son los informes de Stratfor (empresa de análisis de inteligencia y seguridad internacional “privada”), realizados entre 2004 y 2011. Los siguientes extractos, muestran lo que la empresa relevó como información clave para el complejo industrial militar de EEUU:

Brasil ha mencionado varias veces que el Atlántico del Sur es un Amazonas azul y que ningún país del Norte debe ocuparlo (...) Desde que Lula está en el gobierno, ha mostrado signos de apoyo a la postura de Argentina con respecto a Las Malvinas. No quieren tener al Reino Unido cerca de las reservas del Pres-Sal. [...] “está aumentando su capacidad militar de cara a la próxima década. De modo que cualquier cosa que pueda hacerse respecto del desarrollo de doctrina militar o de industria militar es de interés” (HuffPost, 2013).

Luego del golpe a Rousseff se avanzó rápidamente en quitar a Petrobras el monopolio sobre las reservas del PreSal. Apenas pasados unos meses, Chevron, Exxon Mobil, Repsol, Statoil, Royal Dutch Shell invirtieron para ganar licitaciones de bloques petroleros *offshore* (en plataforma submarina brasileña). Precisamente, Shell y Chrevron se encuentran entre las empresas que financian a *think tanks* que hemos mencionado aquí, como el COA y el IAD. En diciembre de 2017, a un año y meses del Golpe, la estadounidense Boeing (que también

---

<sup>7</sup> Ver: <http://rellal.org/sitio/junta-honorifica>

---

financia al COA) concretó una alianza con Embraer (empresa nacional de aviones y material de seguridad). La Joint Venture otorga a Boeing una participación del 80.01%, dejando a la estatal brasileña con solo un 19.99% del negocio (Romano, Lajtman y García, 2018).

Otro rubro de interés para el sector público-privado de EEUU es el de infraestructura. La implosión de la constructora Odebrecht tuvo repercusiones en el desarrollo en infraestructura en toda la región. Dejó vacantes cientos de proyectos y otros a mitad de construcción (Romano, 2017). Y debe recordarse que este caso judicial adquirió un protagonismo mediático descomunal a nivel internacional, debido en parte al relanzamiento del mismo desde el Departamento de Justicia de EE.UU., a través de la *Foreign Corrupt Practices Act*.

En visita del Secretario del Tesoro estadounidense, Wilbur Ross, a Brasil (agosto 2019), se advirtió sobre la Ley BUILD que crea la Corporación Financiera para el Desarrollo (CFD), para la inversión estadounidense en infraestructura. Esta inversión se realiza a través de la OPIC (*Overseas Private Investment Corporation*) que viene operando desde la Guerra Fría en la región. Según el funcionario, este organismo cuenta con 143 proyectos activos en la región, que equivalen a 7 mil millones de dólares, de los cuales 2.5 mil millones se destina a infraestructura. En esa ocasión se puso en evidencia que el aliado preferencial para la expansión de EEUU en infraestructura es Brasil, con quien se firmó un Memorándum de Entendimiento (MOU) que privilegia inversiones estadounidenses, especialmente en infraestructura (Romano, García y Lajtman, 2019).

Pero no se trata únicamente de negocios puntuales. El problema con Lula y el PT, era de envergadura geopolítica, tal como lo declaró Thomas Shannon, ex embajador de EEUU en Brasil: “el gobierno de EE.UU. estaba muy preocupado por las iniciativas de Brasil para crear un bloque sólido en América del Sur con tendencias hacia el progresismo de izquierda, y el lugar que Odebrecht en dicho proceso [pues eso era] un obstáculo para resucitar un acuerdo de libre comercio a nivel continental” (Infobae, 8 febrero 2019).

El vínculo entre la rápida expansión de la presencia comercial y militar estadounidense en Brasil y el Lava Jato, se evidencia cada vez con mayor claridad. A los cables filtrados por WikiLeaks se le suma la documentación filtrada y publicada por *The Intercept*, que dan cuenta del rol activo del sector público-privado estadounidense en el desarrollo y curso de la mega causa judicial. Esto incluye la presencia de asesores legales estadounidenses en Brasil durante diversas instancias del Lava Jato (particularmente en Curitiba, desde donde se lanzó la causa), así como los vínculos institucionales y personales de Sergio Moro con burós de abogados, universidades y *think tanks* estadounidenses que no tuvieron ningún reparo en presentarlo como un héroe y salvador de Brasil en contraposición a la criminalización inmediata de Lula da Silva, en pleno proceso de las causas judiciales (donde todavía no existían veredictos, pruebas claras, etc.) (Brasil Wire, 16 junio 2019).

Desde una perspectiva geopolítica y reconociendo que existen diversos tipos de guerra no convencionales, parecería que el *lawfare* en Brasil es parte de una guerra híbrida librada por EE.UU. para eliminar un adversario que se estaba tornando competitivo en la geopolítica hemisférica y a nivel global (Brasil Wire, 30 julio 2019).

## **Conclusión**

El *lawfare*, que evitó que Lula se presentara a elecciones, generó un vacío, una descalificación y descrecimiento en la política y los políticos que fue suplido por la actuación de un aparato judicial que, como se ha demostrado, se movilizó por intereses políticos, lejanos a un desempeño imparcial. El rechazo a la presentación de Lula en elecciones, allanó el terreno para la llegada de la derecha conservadora al gobierno, una derecha que combina la antipolítica de poder blando inscrita en el *lawfare*, con una base de anti política dura, asociada a las reminiscencias del golpe a Joao Goulart en 1964.

---

El caso de Brasil es un ejemplo de los peligros implícitos en dirimir los conflictos políticos por la vía judicial, recortando u obstaculizando el potencial deliberativo y representativo de la democracia liberal, además de atentar contra los atributos de soberanía y las bases del mismo Estado de Derecho, al propiciar “Estados de excepción”. El Lava Jato, también muestra la existencia de nuevas estrategias de desestabilización para justificar “cambios de régimen”, otrora operadas por las fuerzas armadas y que hoy se basan en la manipulación de la opinión pública, de la mano de la prensa hegemónica y los informes de reconocidos *think tanks*, en su mayoría estadounidenses. Hoy, Brasil ha perdido su lugar y proyección en la geopolítica global, su economía está quebrada, en creciente dependencia de corporaciones y organismos transnacionales, mientras su aparato de seguridad se subordina aceleradamente a las necesidades e intereses geopolíticos y geoeconómicos del complejo industrial militar estadounidense. Y el *lawfare* es uno de los actores protagónicos en este escenario.

## BIBLIOGRAFIA

- Andrei Josan, Cristina (2015) “Hybrid wars in the age of asymmetric conflicts”. En: Review of Air Force Academy. N°1, Vol 28.
- Borón, Atilio (2012) América Latina en la geopolítica del imperialismo. Buenos Aires: Luxemburg.
- Brasil Wire (2019) “US agents in Brasil” were active in Operation Lava Jato. Junio 16. Disponible en <http://www.brasilwire.com/us-agents-in-brasil-were-active-in-lava-jato/>
- Comaroff, Jean y Comaroff, John (2006). Law and disorder in the postcolony. Chicago: Unievrsty of Chicago Press.
- Dean, Jodi (2009). Democracy and other liberal fantasies. Communicative capitalism and left politics. Londres: Duke University Press.
- Domingo, Pilar (2009). “Ciudadanía, derechos y justicia en América Latina Ciudadanización-judicialización de la política”. En: Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 85-86, pp. 33-52.
- Dov Bachmann, Sacha and Munoz Mosquera, Andrés B (2015). “Lawfare and hybrid warfare- how Russia is using the law as weapon”. En: Amicus Curiae, Issue 102, Summer, p. 2.
- Dunlap, Charles (2009). “Lawfare: A Decisive Element of 21st-Century Conflicts?”. En: Joint Force Quarterly, n°54, pp. 34-39. Disponible en: [https://scholarship.law.duke.edu/faculty\\_scholarship/3347/](https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/3347/)
- Gladwell, M. (2010). “Why the revolution will not be tweeted”. En: The New Yorker. Octubre 4 Disponible en: <https://www.newyorker.com/magazine/2010/10/04/small-change-malcolm-gladwell>
- Global Policy Forum (2015). “Philanthropic Power and Development - Who shapes the agenda?” Disponible en: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/270-general/52829-philanthropic-power-and-development-who-shapes-the-agenda.html>
- Gloppen, Siri (2017). “Conceptualizing Lawfare: A Typology & Theoretical Framework” Centre on Law and Social Transformation Draft paper. Disponible en: [https://www.academia.edu/35608212/Conceptualizing\\_Lawfare\\_A\\_Typology\\_and\\_Theoretical\\_Framework](https://www.academia.edu/35608212/Conceptualizing_Lawfare_A_Typology_and_Theoretical_Framework)
- Harsin, Jason (2015). “Regimes of Posttruth, Postpolitics, and Attention”. En: Economies Communication, Culture & Critique n° 8, pp. 327–333.
- Herman, Edward y Chomsky, Noam (1988). Manufacturing consent. The political economy of the mass media. New York: Pantheon.
- Hirschl, Ran (2013). “The Judicialization of Politics ”. En: The Oxford Handbook of Political Science. Disponible en: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-013>
- HuffPost (2013) “Snowden Fallout: U.S. Wary of Brazilian Assertiveness in “Blue Amazon”? Septiembre 26. Disponible en: [https://www.huffpost.com/entry/snowden-fallout-us-wary-o\\_b\\_3997540?guccounter=1](https://www.huffpost.com/entry/snowden-fallout-us-wary-o_b_3997540?guccounter=1)

- 
- Infobae (2019) "Estados Unidos privilegia acuerdos comerciales con Argentina y Brasil al margen del Mercosur. Febrero 89. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2019/08/02/estados-unidos-privilegia-acuerdos-comerciales-con-brasil-y-argentina-al-margen-del-mercosur/>
- Inter American Dialogue (2019). "Congressional Testimony: Understanding Odebrecht – Lessons for Combating Corruption in the Americas". Marzo 26. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/analysis/congressional-testimony-understanding-odebrecht-lessons-for-combating-corruption-in-the-americas/>
- Inter American Dialogue (2017). What is the long-term impact of the Petrobras scandal? LatinAmericaAdvisor, Inter-American Dialogue, 8 febrero.
- Irani, Freya (2017). "Lawfare, US military discourse, and the colonial and the constitution of law and war". En: European Journal of International Security, pp. 1-21. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-international-security/article/lawfare-us-military-discourse-and-the-colonial-constitution-of-law-and-war/B1824E2AADA8CC29640585A83EC28B4D>
- Jones, Craig (2016). "Lawfare and the juridification of late modern war". En: Progress in Human Geography. Vol 40. número 2. pp. 221-239.
- Kittrie, Orde (2010). "Lawfare and U.S. National Security". En: Journal of International Law, n° 43, Disponible en: <https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol43/iss1/23>.
- Koheler, Mike (2015). "The Uncomfortable Truths and Double Standards of Bribery Enforcement". En: Fordham Law Review. Vol 4. N°82. pp.525-561. Disponible en: [https://ir.lawnet.fordham.edu/do/search/?q=author\\_lname%3A%22Koheler%22%20AND%20author\\_fname%3A%22Mike%22&start=0&context=1572094&sort=date\\_desc&facet=](https://ir.lawnet.fordham.edu/do/search/?q=author_lname%3A%22Koheler%22%20AND%20author_fname%3A%22Mike%22&start=0&context=1572094&sort=date_desc&facet=)
- Logan, Trevor (2017). "International Law and the Use of Lawfare: An Argument for the U.S. To Adopt a Lawfare Doctrine. Master of Science in Defense and Strategic Studies, Missouri, EEUU. Disponible en: <https://bearworks.missouristate.edu/theses/3146>
- Mutua, Makau (2000). "What is TWAIL?". En: American Society of International Law. Vol 94. Pp. 31-38. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/proceedings-of-the-asil-annual-meeting/article/what-is-twail/F6186DDA7E7CBFB50CC61A2D7836C5Fo>
- Pásara, Luis (2012). International support for justice reform in Latin America: worthwhile or worthless?" Washington DC: Woodrow Wilson Center, Latin American Program. Disponible: <https://www.wilsoncenter.org/publication/international-support-for-justice-reform-latin-america-worthy-or-worthless>
- Pasqualotto, Derci (2017). "Ulraliberalismo no Brasil e suas conexões com organizações Norte Americanas. Parte 3. A Atuação da Atlas Newkork no Brasil". Instituto Marieta. <https://www.institutomarieta.org/single-post/2017/10/16/Ultraliberalismo-no-Brasil-e-suas-conex%C3%B5es-com-organiza%C3%A7%C3%B5es-Norte-Americanas-parte-3-A-atua%C3%A7%C3%A3o-da-Atlas-Network-no-Brasil>
- Pasqualotto, Derci (2017a). "Ulraliberalismo no Brasil e suas conexões com organizações Norte Americanas. Parte 4. O Instituto Milenium e o Movimento Brasil Livre" <https://www.institutomarieta.org/single-post/2017/10/17/Ultraliberalismo-no-Brasil-e-suas-conex%C3%B5es-com-organiza%C3%A7%C3%B5es-Norte-Americanas-parte-4-O-Instituto-Milenium-IMIL-e-o-Movimento-Brasil-Livre-MBL>
- Perfil (2016). "Laura Alonso: Constituir sociedad en paraíso fiscal no es delito en sí mismo" Disponible en: <http://www.perfil.com/politica/laura-alonso-constituir-sociedad-en-paraiso-fiscal-no-es-delito-en-si-mismo-0403-0048.phtml>
- Pinheiro, Araujo (2018). "Lula e Davos: a política bloqueia a si mesma?" Problemata. En: International Journal of Philosophy. Vol. 9. n° 1. pp. 357-368.
- Romano, Silvina (2017). "¿Es la corrupción el principal problema de América Latina". CELAG Disponible en: <https://www.celag.org/la-corrupcion-problema-america-latina-2/>

- 
- Romano, Silvina (2012). “La asistencia ‘para el desarrollo’ en las relaciones de Estados Unidos y América Latina”. En: Análisis Político. nº 76. Septiembre-Diciembre, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. pp. 197-218.
- Romano, Silvina, García, Aníbal y Lajtman, Tamara (2019). “EEUU en Brasil ¿guerra (híbrida) por la infraestructura?”. CELAG. Disponible en: <https://www.celag.org/eeuu-en-brasil-guerra-hibrida-por-la-infraestructura/>
- Romano, Silvina y Tirado, Arantxa (2018). Lawfare y guerra híbrida: la disputa geopolítica en América Latina. CELAG. Disponible en: <https://www.celag.org/lawfare-guerra-hibrida-disputa-geopolitica-america-latina/>
- Romano, Silvina, Lajtman y Garcia (2018). “EEUU avanza sobre el Brasil de Temer” CELAG. Disponible en: <https://www.celag.org/eeuu-avanza-sobre-el-brasil-de-temer/>
- Romano, Silvina y Díaz Parra, Ibán (2018) Antipolíticas: neoliberalismo, autonomismo y realismo de izquierda en América Latina. Buenos Aires: IEALC-Luxemburg.
- Schumpeter, Joseph (1996). Capitalismo, socialismo y democracia. Tomo II. Barcelona: Ediciones Folio.
- Sheperd, Geoffrey (1998). “The fight against corruption in Latin America and the Caribbean: a World Bank view” Disponible en: <http://www.oas.org/JURIDICO/spanish/RepoBM.htm>
- Snow, Nick (2016). “Brazil, Venezuela in turmoil amid low oil prices, CSIS forum told”. En: Oil & Gas Journal Disponible en: <https://www.ogj.com/general-interest/article/17251160/brazil-venezuela-in-turmoil-amid-low-oil-prices-csis-forum-told>
- Sotelo Felipe, M. (2018). “Lawfare, this crime call justice”. En: Proner, Carol et. al Commentson a notorious veredict. The Trial of Lula. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: [https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro\\_detalle.php?id\\_libro=1338&orden=&pageNum\\_rs\\_libros=0&totalRows\\_rs\\_libros=1256](https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?id_libro=1338&orden=&pageNum_rs_libros=0&totalRows_rs_libros=1256)
- Tiempo Argentino (2019) “Cómo funciona la red de relaciones de la Embajada de EE UU en la Argentina”. Marzo 17. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/como-funciona-la-red-de-relaciones-de-la-embajada-de-ee-uu-en-la-argentina>
- The Lawfare Project (2017). “About Lawfare: A Brief History of the Term and the Site”. Disponible en: <https://www.lawfareblog.com/about-lawfare-brief-history-term-and-site>
- The Guardian (2017) “Global public sector corruption fuels rise of populist politicians, report says”. Enero 25. Disponible en: <https://www.theguardian.com/global-development/2017/jan/25/global-public-sector-corruption-fuels-rise-populist-politicians-transparency-international-index-report> (consultado el 10 de agosto 2017)
- The Intercept (2019) As mensagens secretas da Lava Jato. Junio 9. Disponible en: <https://theintercept.com/series/mensagens-lava-jato/>
- Total News (2018). “EE.UU. mira con entusiasmo el proyecto de reforma del código penal argentino”. Septiembre 11. Disponible en: <https://totalnews.com.ar/index.php/nacionales/19-politica/29890-eeuu-mira-con-entusiasmo-el-proyecto-de-reforma-del-codigo-penal-argentino>
- TVN-2 (2019) “Piden al Departamento de Justicia de EEUU que aclare su rol en Lava Jato en Brasil”. Agosto 28. Disponible en: [https://www.tvn-2.com/mundo/eu/Piden-Departamento-Justicia-EEUU-Brasil\\_o\\_5378462175.html](https://www.tvn-2.com/mundo/eu/Piden-Departamento-Justicia-EEUU-Brasil_o_5378462175.html)
- Vitullo, Gabriel (2012). “O honestismo e o triunfo da pequenha política”. En: Vitullo, Gabriel (Comp.) A ideología do “Terceiro Setor”. Ensaios Críticos. Natal: Universidade Federal do Río Grande do Norte.
- Vollenweider, Camila y Romano, Silvina (2017). “Lawfare o la Guerra judicial en América Latina”. CELAG. Disponible en: <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2017/03/LawfareT.pdf>
- Zizek, S. (1997). The plague of fantasies. Londres: Verso.

---

## **La inestabilidad “estable” de Oriente Medio**

**JUAN SEBASTIÁN BRIZNEDA HENAO**

Maestro en Estudios de Oriente Medio

Universidad Católica de Milán

**VÍCTOR DE CURREA-LUGO**

PHD, Universidad Complutense de Madrid

**MAURICIO ALEJANDRO RÍOS-MOLINA**

Internacionalista, Universidad Javeriana

**ELSY LORENA SALAMANCA LONDOÑO**

Internacionalista, Universidad Javeriana

Grupo de Estudio: “En aguas internacionales”

---

**R**ivalidades, enfrentamientos, oposiciones y diferencias reposadas son algunas de las connotaciones que hoy en día se le pueden asignar a un gran grupo de países y conformaciones nacionales que se encuentran en el limbo de aquella inestabilidad “estable” que en cualquier momento se convierte en noticia internacional de último momento, con la cual vuelven a llamar la atención del público.

No es fácil imaginar la historia presente y futura de Oriente Medio sin los dualismos del Estado-Nación, el bueno y el malo, la paz y la guerra, la secularidad y la religiosidad; con lo cual encontramos en esta región un terreno fértil en el que las primeras civilizaciones y religiones establecen el curso de la definición de la multiplicidad y pluralidad sociocultural, política y económica de sus propias comunidades desde la exigencia del reconocimiento por su existencia. Kamel (2019) nos recuerda que la “continuidad” de la historia se distingue a través de sus “rupturas”, con lo cual la región del Oriente Medio ha conquistado desde descubrimientos científicos hasta territorialidades con límites visibles e invisibles que localizan quiénes sí pertenecen a la demarcación regional y quiénes no son dignos de serlo.

### **Pueblos sin estado, dirigencias sin líder y juegos a dos bandas**

Oriente Medio es por ello un mosaico de historias, expectativas nacionales y pueblos ansiosos de ser reconocidos ya no por la sombra de un conflicto y/o una guerra extendida, sino por la estabilidad de realidades inestables. A raíz de ello, la relación histórica y el análisis de dinámicas nacionales que se presenta a continuación se dirigen hacia varios casos concretos de Estados y naciones que se han disputado su posición geográfica, composición y conformación demográfica desde la diversidad propia de los pueblos sin Estados reconocidos en Palestina y el Kurdistán, la dirigencia sin líder en Líbano, y el juego a dos bandas regionales de Turquía.



### Pueblos sin Estados reconocidos: Palestina y Kurdistán

Extender la discordia y la enemistad para facilitar la colonización de territorios, culturas y sistemas económicos y políticos ha sido una de las acciones propias de los imperios. Aquellos que han promovido sus gobiernos y formas de regir territorios y sociedades en son de la democracia y la libertad, pero que hoy en día no permiten ver una huella distinta a la del enfrentamiento basado en la diferencia.

Tal como lo menciona Hawkins (2019) el mundo, y especialmente las naciones sin el reconocimiento de un territorio propio, están cosechando el caos que los imperios sembraron alguna vez; lo cual se relata en los libros de historia como anécdotas nada más, pero son naciones que en la realidad resisten el poder con la ilusión de ser reconocidos como Estados independientes.

“Divide y reinarás” es el lente que aplica a la lectura de lo que viven hoy en día Palestina y el Kurdistán, como consecuencia del dominio interpuesto por el Imperio Británico y el Imperio Otomano, respectivamente. Siendo entonces ambas naciones ejemplo de las décadas de lucha implacable contra las barbaridades imperiales y de la ocupación que dejan a los palestinos y a los kurdos en posesión de algunas de las historias más valientes y firmes de resistencia a la dominación colonial.

En Palestina la negativa de una negociación al conflicto israelí sigue siendo tema de conversación en todos los escenarios internacionales, sin que ello logre trascender más allá del siguiente panorama (Van-Houwelingen, 2013): fronteras divididas por muros de concreto que segmentan y aumentan las diferencias; Jerusalén, territorio ocupado, como uno de los centros de disputa política, económica y turística; asentamientos israelíes en crecimiento sin que ninguna objeción se materialice; y no menos importante el desplazamiento de palestinos por todo el territorio regional que siguen anhelando el regreso a la tierra de un pueblo sin reconocimiento.

Una nación en cuatro terrenos es el ejemplo de lo que no es Estado según la definición de Max Weber sobre el monopolio legítimo del uso de la fuerza en un determinado territorio (Gunter, 2014). El Kurdistán no completa los requisitos para ser Estado pero, aun así, contempla el deseo de esa estatalidad o al menos el de la autonomía cultural dentro de las fronteras de Turquía, Irán, Irak y Siria, desde las cuales las riquezas de la diversidad geográfica, lingüística y religiosa no son motivo de persecución y discriminación sino de reconocimiento ante construcción desde la diversidad.



Recuerdos de resistencia es lo que se puede y debe reconocer y resaltar de estas naciones que se niegan a narrar su historia desde la escritura de aquellos poderes que han tratado sistemáticamente de borrarlos a ellos y a sus recuerdos colectivos (Dabashi, 2019); siendo entonces la patria no sólo un pedazo de tierra sino sobre todo la configuración de comunidades que marcan el curso de la historia.

### **Dirigencia sin líder: Líbano**

No es fácil imaginarse el futuro del Líbano sin el sectarismo, es un “mini Oriente Medio”, un lugar en el que mucha sangre ha sido derramada, demasiadas lágrimas lloradas e infinitud de oraciones elevadas (Sammak, 2012). Un país donde converge la sumatoria de la pluralidad de intereses comunitarios nacionales y también las ambiciones de vecinos regionales; donde la ubicación geopolítica y geoestratégica define los límites fronterizos e inmateriales de las dinámicas locales y también de las intromisiones internacionales.

El recorrido histórico en la administración del poder se puede fechar desde el Imperio Otomano pasando por la colonización francesa y su independencia en 1943, la guerra civil de 1975, la invasión de Israel en 1982, la gobernanza “dos regímenes, un país” durante 1988, los acuerdos de Taef en 1989, la guerra con Israel en 2006, las elecciones parlamentarias y los vacíos de poder desde el 2009 hasta la actualidad; a lo cual se suman las crisis de refugiados palestinos y sirios, así como las implicaciones colaterales de otros actores legitimados y/o ilegales del ámbito regional.

Este panorama evidencia un territorio multiétnico y multireligioso que cada vez que afronta un enfrentamiento interno o regional y cree alcanzar la estabilidad política, social y económica, retorna a la incertidumbre de cómo gobernar sobre la diversidad. El sistema de representación religiosa a nivel político sigue siendo una condición para el establecimiento del gobierno, pero en la medida que las diferencias sectarias entre cristianos, suníes y chiíes sean la excusa de la segmentación, el país no podrá dejar de lado el estancamiento interno para enfrentar las afectaciones externas.

Después de nueve años, en mayo del 2018, Líbano volvió a vivir unas elecciones parlamentarias, dando así lugar a una nueva configuración nacional en medio de la crisis humanitaria y los desequilibrios territoriales; sin embargo, la dicha no duró ni doce meses, ya que la unidad gubernamental encontró nuevamente su fin en enero

---

del 2019. Las implicaciones políticas, económicas y humanitarias que siguen causando el conflicto árabe-israelí y la guerra siria, socavan la apuesta de consolidar el país respetando, promoviendo y construyendo a partir de la pluralidad.

La reconstrucción de la confianza de las instituciones del Estado en relación a los múltiples y diversos actores comunitarios es indispensable en el ordenamiento nacional y de manera inmediata en la carrera por evadir el colapso financiero en medio de la división política. Más allá de asignarle una cara gubernamental al país, si la dirigencia no tiene líderes que trasciendan la tradición sectaria el enfrentamiento de lo nacional, regional e internacional continuará ahondando el patrón de ausencia de bases sólidas comunes y cohesión social que predispone a constantes estallidos de violencia.

### **Juego a dos bandas regionales: Turquía**

La bandera de la secularización a nivel político diferenciada de la religión en los espacios privados de la sociedad ha sido una de las principales características de la modernidad, lo cual es un atractivo para Occidente; pero ¿qué sucede cuando se encuentra un Estado en las puertas de Oriente con Occidente y anhela un posicionamiento en ambos? Turquía es ese punto de ignición geográfica y también histórica entre la democracia y la tradición religiosa, en el cual por décadas el país ha intentado posicionarse como ejemplo de procesos de secularización que acompañan la instalación de la democracia. No obstante, las visiones monolíticas del islam y de la incidencia de la participación ciudadana muestran como incompatibles a Occidente y Oriente.

La ambición de materializar la percepción poética de ser la puerta de entrada y salida entre Europa y Oriente Medio, junto al posicionamiento histórico del imperio Otomano ha impreso en Turquía la tendencia de ser líder trans-regional. Un líder que por un lado se queda corto frente a Europa debido a la erosión de las instituciones democráticas y la tendencia de retener el control parlamentario a través de la administración de Erdogan; y, por otro lado, frente a Oriente Medio que convierte el discurso de la libertad en un perjuicio para la identidad y la permanencia religiosa.

La Turquía de Erdogan, no ha ocultado su deseo de crear un nuevo Estado fundado en generaciones que trabajan con alianzas religiosas y comunitarias que son transnacionales (Cevik, 2019). Sin embargo, la dinámica en la que los partidos políticos protegen a las comunidades a cambio del apoyo electoral no ha visto el suficiente respaldo por parte de los actores religiosos, ya que el cambio de bando es una constante en la dinámica de la reclamación social.

El fallido intento de un golpe de estado en 2016 y el posterior mantenimiento de un periodo de emergencia expusieron con más fuerza la debilidad de las instituciones democráticas, exacerbando la tradición militar y dictatorial, así como las respuestas que ha tomado el país frente a la situación de Siria. A nivel occidental se debate el lugar de Ankara en la comunidad transatlántica y el futuro de la formulación de políticas turcas (Stein, 2018), mientras que en el escenario de Oriente Medio pierde validez por su falta de coherencia religiosa y étnica.

Turquía nunca dejará de ser el puente entre las regiones del Levante, Irán, el Cáucaso y el sudeste europeo, sin embargo, la apuesta a ser ganador en ambos bandos, occidental y oriental, no sólo es cada vez más fugaz, sino que también aleja la mirada internacional y regional de un modelo efectivo y eficiente basado en la democracia islámica.

### **Auge y caída del estado islámico**

Este proyecto, también conocido como Daesh (De Currea-Lugo, 2016), es una propuesta de construir una institución de poder político, militar, social y económico; con reconocimiento internacional, liderado por radicales, que tienen

---

su propia interpretación de El Corán. Llámese emirato, califato o sultanato, esta intención ha sido mencionada por grupos radicales islamistas desde Chechenia hasta Nigeria en los últimos años. Daesh nace de la conjunción de los siguientes elementos: a) las tensiones entre suníes y chiíes, desde el origen del islam y que obedecen a disputas políticas antes que a diferencias religiosas; b) la reconfiguración de Oriente Medio tras la Primera Guerra Mundial a través del Pacto Sykes-Picot de 1916, por parte de las potencias occidentales; c) el apoyo de los Estados Unidos a los afganos que lucharon contra la invasión soviética en los años ochenta; d) la creación de Al-Qaeda en los años noventa; e) la invasión de Irak por parte de los Estados Unidos en 2003; e) la guerra civil de Siria; y f) el fracaso de las Revueltas Árabes.

Sin duda, el crecimiento del embrión del Daesh a partir de 2003 estuvo favorecido por: i) la ocupación de Estados Unidos en Irak y sus políticas; y ii) la expansión de la influencia iraní en los círculos de poder político de Irak; esto encarna el enemigo lejano (el imperio) y el enemigo cercano (los chiíes). La presencia de Estados Unidos en Irak rompió el tejido social y, con ello, los mecanismos de solidaridad y de cooperación intrasocietal. Con la coexistencia rota era relativamente fácil implantar la violencia sectaria (por los islamistas radicales).

Ninguna de estas realidades explica, por sí solas, el origen del Daesh, pero sí lo hace el conjunto. Y el apoyo ganado también es una mezcla de factores:

“Una de las razones para apoyar al Daesh es su intención de crear un califato, lo que pesa mucho en la mentalidad de la región; otra es que la gente cree que el Daesh protege a los suníes de la amenaza chií; algunos lo ven como una respuesta a los ataques que hace Occidente al mundo musulmán y otros ven en el Daesh una esperanza frente a los gobiernos autoritarios de la región. Pero creo que la principal razón porque Daesh tiene cierta credibilidad, es el fracaso del Estado-nación en Oriente Medio, su fracaso al no dar repuestas económicas, sociales y políticas a la población” (citado en: De Currea-Lugo, 2016, pp.335-336).

El Daesh desarrolló una intensa campaña para conformar una estructura de Estado: tuvo el monopolio de la fuerza en parte del territorio de Siria e Irak, un gobierno central, capacidad de cobrar impuestos, un sistema judicial y unos cuerpos de seguridad. Contó con un cuerpo consultivo (el Consejo de la Shura), comités y departamentos, así como autoridades regionales (Hassan Abu Hanieh, 2015, pp. 267-283).

Además, tuvo un excelente dispositivo publicitario, de la magnitud del desarrollado por el nazismo y por el sionismo. Esta organización tuvo su principal bastión en la ciudad siria de Raqqa, en Siria. En ese país, el Estado Islámico fue la carta bajo la manga del régimen: Al-Asad se mostró como un “mal menor” para Occidente y un aliado para la contención del radicalismo islámico. Daesh, en su máxima capacidad, llegó a controlar alrededor del 50% del territorio sirio en mayo de 2015 (The Guardian, 2015a).

Los controles del Estado Islámico, sobre la población civil, incluyeron la obligatoriedad de la oración pública, prohibición de bebidas y de cigarrillos, implantación de tribunales religiosos, secuestro de periodistas, persecución a homosexuales, cierre de imprentas, destrucción de bienes culturales y religiosos ajenos al islam, tortura, esclavitud y un largo etcétera. Algunos analistas consideran que importantes líderes de la revolución, fueron asesinados, por el Estado islámico, lo que benefició al Gobierno de Siria.

### **Ascenso del islamismo**

Con el auge del islam político, a partir de la revolución de Irán de 1979 y la caída del muro de Berlín en 1989, la religión fortaleció su papel de alternativa frente al abandono estatal y frente a las políticas neoliberales. El islam, como opción política, llenó el vacío simbólico que dejaba el retroceso de otras utopías. Por eso es

---

entendible que, en una encuesta realizada entre refugiados, 30% expresara su deseo de un Estado basado en la Religión (Robin Yassin-Kassab & Leila Al Shami, 2017, p. 191).

El conflicto sirio trajo como consecuencia un contexto político y militar que fue bien aprovechado por el radicalismo islamista para crear nuevas organizaciones y controlar territorios. Es el caso del Frente Al-Nusra. El discurso en los medios de comunicación buscaba identificar y reducir a toda la oposición a “grupos terroristas infieles, apoyados por el imperialismo”.

Aprovechar las tensiones religiosas, en Siria, fue relativamente fácil. Primero, por la concentración del poder en manos alawíes; segundo por las tensiones históricas entre suníes y chiíes, agravadas desde 2003 en el vecino Irak; y tercero, por el discurso sectario, de miedo y de odio, que usó el Presidente Al-Asad. El régimen priorizó la protección a las zonas más ricas y de chiíes, dejando desprotegidas las zonas más pobres y de suníes, donde se hizo fuerte la oposición armada, pero a la vez se ahondó las tensiones entre las clases sociales y las comunidades religiosas.

El ascenso islamista puede explicarse por tres factores: la financiación desde países del Golfo; la corrupción y desorganización de los grupos armados laicos; y el silencio de la comunidad internacional frente a la violencia gubernamental (Robin Yassin-Kassab & Leila Al Shami, 2017, pp. 191-193). De hecho, luego del triunfo de estas tendencias en Irak, su paso a Siria fue posible gracias a un conflicto armado que perdió su norte, donde desembarcaron todos los actores que pudieron y donde la instrumentalización religiosa funcionó en medio del caos.

### **El fin del Daesh**

El poder del Estado Islámico inició su declive con la intervención de Rusia en septiembre de 2015. La campaña de bombardeos de Moscú, que se concentró en zonas bajo el control de los rebeldes del ELS, fue una piedra en el zapato, también, para Daesh. Al mismo tiempo, los bombardeos turcos, iniciados en septiembre de 2015, y provocados por el fortalecimiento de los kurdos sirios en el norte del país, también significaron la pérdida del control territorial por parte de Daesh.

En 2015, Daesh controlaba quince yacimientos de petróleo en Siria (CAT, 2015) y su pérdida representó para Daesh, sumada a la campaña aérea que EEUU lideraba en Irak, la merma de aproximadamente 200 millones de dólares en venta del crudo (ICSR, 2017). Los kurdos de Siria fueron el más grande revés para Daesh en el norte del país, cuando fueron derrotados en Kobane. Al mismo tiempo, Raqqa, capital de facto del Califato, fue despojada de Daesh tras una operación militar conjunta, llevada a cabo en 2017, y encabezada por las Fuerzas Democráticas Sirias (coalición militar rebelde integrada por kurdos y árabes) y respaldada por bombardeos de la coalición internacional liderada por EEUU (BBC, 2018). A esto, debemos agregar la consolidación de la capacidad militar del ejército iraquí, el cual hizo retroceder al Estado Islámico en Mosul, la participación de tribus suníes contra el Daesh en Faluya y el papel fundamental de las milicias chiíes, en Diyala.

La caída de Daesh se explica, en parte, por su pésima gestión de las relaciones con la población civil, el uso indiscriminado de la violencia, su incapacidad de avanzar en varios frentes al mismo tiempo y el desgaste mismo de la guerra, a lo que se suma la acción militar en su contra, marcada por la combinación del poder de varios de sus enemigos (incluso, contrarios entre ellos, como el caso de Irán y de Estados Unidos). Esto lleva a la derrota militar del Estado Islámico en Irak y la disminución a unos pocos reductos en el caso de Siria. Pero el problema fundamental es que un triunfo militar no significa de ninguna manera la afectación a las causas de su origen. Así como Al-Qaeda trató de resolverse en las consecuencias y terminó siendo la inspiración del Daesh, es muy probable que aparezca un nuevo grupo, un remplazo del Estado Islámico (como éste buscó serlo de Al-Qaeda)

---

hasta que los poderes regionales de Oriente Medio (y los mundiales) entiendan que la salida militar aplaza la violencia, pero no la erradica. Eso enseñó Afganistán, pero seguimos sin aprender.

### **Yemen, dime con quién andas y no te diré quién eres**

En 2019, la ONU denominó el conflicto en Yemen como la peor catástrofe humanitaria del mundo. Dos tercios de la población, alrededor de 24.1 millones de personas necesitan asistencia humanitaria y 91.600 personas, en especial civiles, han muerto a causa de la guerra (Høvring, 2019).

En Yemen, los colectivos funcionan a partir de la unión de varias tribus, lo que se denomina confederaciones tribales. No obstante, la tribu como unidad juega un rol muy importante a la hora de tomar partido en una batalla, en la guerra, o en una situación específica. Esto explica parcialmente por qué durante el conflicto las alianzas han sido tan cambiantes.

### **¿Por qué el conflicto armado?**

El país tiene una historia milenaria, pero el Estado es joven. Durante la Guerra Fría, Yemen estuvo dividido en dos, división que en términos político-administrativos finalizó con la victoria del norte sobre el sur cuando Abdullah Saleh reunificó el país en 1990. Saleh estuvo en el poder por más de 30 años. Durante su presidencia, construyó un régimen autoritario, unipartidista, con persecución a la oposición, y altamente influenciable por Arabia Saudita. Yemen fue el país (y lo sigue siendo hoy) más pobre de Oriente Medio, con cifras socioeconómicas como el desempleo, la inflación, y la desigualdad en el lado negativo de la balanza (UNDP, 2019).

En 2011, en un contexto de revueltas a lo largo de la región, seguido de un aumento del precio de la gasolina y el precario estado económico del país durante décadas, los yemeníes salieron a las calles a exigir un cambio. Así, en 2012, Saleh deja el poder y su vicepresidente Mansour Hadi, lo reemplaza. Hadi acogió la unidad como su lema de gobierno y prometió que iba a incluir a todos los actores históricamente excluidos; pero por sus políticas de gobierno sometidas a lógicas tribales, la exclusión continuó. Ni siquiera contempló las agendas del sur, región que le vio nacer (ECFR, 2019).

A raíz de esto, en 2015, Los Houthis se toman Saná, la capital internacionalmente reconocida. Estos son un movimiento chií zaidí, que dicen luchar contra la corrupción, la exclusión y el intervencionismo saudí. En Yemen se les conoce más como Ansharallah (partidarios de Dios) y a tribuyen al mercado negro, todo su poderío militar con el que han logrado tomarse medio país, y con el que han hecho ataques a ciudades saudíes. A ojos internacionales se les acusa de ser proxis de Irán y, por tanto, ser armados por Teherán.

### **Desarrollo de la guerra**

Después de la toma de Saná, Hadi se trasladó a Adén y la nombró capital provisional. Con las tribus del sur, y el apoyo de Al-Islah (Hermanos Musulmanes), Hadi formó un ejército para la guerra. Las fuerzas armadas estatales estaban aún bajo la esfera de influencia tribal del expresidente Saleh, lo que parcialmente explica su incapacidad de resguardar Saná (Alakwaa, 2017).

Los Houthis no declararon su intención de formar un gobierno solos y buscaron reunirse con las principales fuerzas políticas del país, pero este intento de evitar la guerra se vio frustrado cuando en marzo de 2015, hubo un atentado terrorista en una mezquita chií: 142 personas murieron (The Guardian, 2015b). Este ataque fue reivindicado por el Estado Islámico. Junto a Al-Qaeda en la Península Arábiga, estos grupos terroristas han hecho parte de la guerra aumentando su rango de operación y control territorial debido al crecimiento de vacíos



de poder (CEP, 2019). Como respuesta, Ansharallah inició una campaña militar hacia el sur, tomándose sin mucha resistencia regiones entre Saná y Adén.

Arabia Saudita, que considera a Yemen como una zona estratégica, apoyó a Hadi con una coalición militar en contra de los Houthis. La coalición fue conformada por las monarquías del Golfo y se llevó a cabo a través de artillería aérea y de tropas terrestres saudíes y emiratíes. Según Human Rights Watch, la coalición ha sido la principal responsable de la muerte de más de seis mil civiles, de diez mil heridos y de exacerbar la crisis humanitaria a causa del bloqueo de aire y tierra que impusieron, que también bloquea la entrada de bienes y comida al país (HRW, 2019).

Ahora bien, no hay que olvidar a los independentistas del sur. El Consejo de Transición del Sur (CTS) se unió a la guerra bajo el argumento de que el sur es excluido de los recursos y la toma de decisión. En principio se inclinaron hacia el lado de la balanza de la coalición del Golfo, siendo los Emiratos Árabes (EAU) su más importante aliado y Ansharallah su máximo rival. Estos buscan la independencia de lo que se conocía como Yemen del Sur (Alsaafin, 2019).

### **Alianzas vienen, alianzas van**

Saleh (CGP) y los Houthis decidieron formar una alianza pragmática llena de tensiones del pasado. Ambos estuvieron en guerra por casi una década cuando Saleh era presidente, pero compartían enemigos, y la unión entre la red de los Houthis y la confederación tribal de apoyo de Saleh representaba un crecimiento militar y político sustancial (Alakwaa, 2017). Empero, así significara crecimiento, las tensiones continuaron. Los Houthis acusaron a Saleh de aceptar sobornos del Golfo para que quebraran su alianza, mientras que las tribus denunciaron que Ansharallah violó acuerdos territoriales al ocupar regiones que no estaban dentro del trato (Edroos, 2017). Esto llevó a la disolución de la alianza y al asesinato de Saleh. Algunas tribus aliadas decidieron abandonar la alianza con los Houthis, y otras no (Aboudi & Browning, 2017).

Esto no solo sucedió del bando de los Houthis. El CTS acusó a Hadi de corrupción, inició ataques militares en su contra, y para enero de 2019 ya controlaba la mayor parte de Adén. Hadi se quedó sin capital desde la



cual operar, mientras que la ciudad sufría de combates militares y atentados atribuidos a los Houthis. Según reportes, estos fueron coordinados entre Al-Islah y Ansharallah, evidenciando la dinámica cambiante de los bandos y creando la incógnita de si estos dos actores ahora colaboran en contra de Hadi (Al Jazeera, 2019).

Asimismo, parte del CGP que antes estaba del lado de los Houthis, se alió con EAU. Por otro lado, los emiratíes se distanciaron de la posición saudí de apoyar a Hadi, cuyos aliados del partido Islah de los Hermanos Musulmanes, son una organización terrorista para EAU. Riad y Abu Dabi decidieron no enfrentar sus posiciones bastante contrarias en la guerra y se limitaron a pedir diálogo entre las partes en Adén. EAU terminó por retirar sus tropas de Yemen (Al-Deen, 2019).

En septiembre de 2019 hubo un ataque con drones y misiles a instalaciones de petróleo saudíes, que resultaron en la reducción de la mitad de su producción petrolera. Los Houthis reivindicaron el ataque, así los misiles no hayan sido lanzados desde Yemen. Por esto, Riad acusó a Irán de planear y ejecutar el ataque o de proveer los misiles (Taylor, 2019). Esto resalta el rol principal de lo regional en el conflicto. Irán niega haber hecho parte del ataque a refinerías petroleras saudíes, así como niega haber armado o financiado alguna vez a Ansharallah. No obstante, embarcaciones iraníes en el mar rojo con dirección a Yemen han sido interceptadas con armamento adentro. (Taleblu, 2019).

En cuanto a intentos de paz, el único pacto hasta ahora logrado entre las partes fue el acuerdo de Estocolmo. En este se acordó un cese al fuego y el retiro progresivo de tropas de ambos bandos de Hodeida, región con puertos de importancia geopolítica debido a que por el estrecho de Bab al-Mandab pasa una parte importante del mercado petrolero (Dijkstal, 2019).

Las tensiones Houthis-Saleh, CTS-Hadi y Riad-Abu Dabi reestructuraron la guerra y le dieron otro rumbo. El conflicto en Yemen es cambiante, los bandos no son estáticos, los grupos y acuerdos son dinámicos y se persiguen intereses por encima de lealtades. Dos actores pueden pelear conjuntamente en contra de un enemigo en común en enero, y en febrero pueden pelear la misma batalla desde bandos contrarios. Lo que no cambia en esta guerra, son las devastadoras consecuencias humanitarias y la muerte de civiles.

---

## **Programa iraní: desafíos en el ocaso del acuerdo nuclear**

El último *sha* de la dinastía Pahleví, Mohammad Reza, quien gobernó Irán por casi cuatro décadas, fue el precursor de la carrera nuclear del país persa. En 1954, aprovechando su íntimo nexo con los Estados Unidos, su país se benefició del programa ‘Átomos para la Paz’, una propuesta de Washington para compartir tecnología nuclear con países interesados en producir energía atómica con fines pacíficos (NTI, 2018). El programa nuclear iraní inicia propiamente en 1967 con la operación del primer reactor nuclear, suministrado por Estados Unidos, y con la creación del Centro de Investigación Nuclear de Teherán en 1959 (Irani, 2018, p. 409). En 1970, Teherán ratificó el Tratado sobre la no Proliferación de las Armas Nucleares, Tratado que Irán había firmado en 1968.

En los noventa, el presidente iraní Akbar Rafsanjani permitió el ingreso de las primeras inspecciones del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), en un intento por apaciguar las sanciones estadounidenses al programa nuclear<sup>1</sup>. Sin embargo, la incendiaria retórica del ex presidente Mahmud Ahmadinejad (2005-2013), que condenaba la injerencia externa y los monitoreos del OIEA, dio pie para que el Consejo de Seguridad de la ONU<sup>2</sup>, Estados Unidos y la Unión Europea sancionaran, tajantemente, a Teherán.

### **Acuerdo Nuclear**

El 14 de julio de 2015, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad junto con Alemania (conocidos como P5+1) e Irán, adoptaron un acuerdo multilateral que fue el resultado de años de esfuerzos diplomáticos<sup>3</sup> y que intentaba dar una solución “completa, de larga duración y apropiada” a la cuestión nuclear iraní (CSNU, 2015). El Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA, por sus siglas en inglés), como se llamó al acuerdo, impone restricciones al programa nuclear iraní a cambio del gradual levantamiento de todas las sanciones impuestas a Teherán por el Consejo de Seguridad o por otros países y que están estrechamente vinculadas a su programa nuclear<sup>4</sup>.

Para el acuerdo es primordial impedir que Teherán adquiriera un arma atómica, para lo cual Irán aceptó implementar medidas para restringir su programa nuclear<sup>5</sup>. No obstante, el acuerdo no pone en tela de juicio el derecho de Irán a desarrollar energía nuclear con fines pacíficos, como reza el artículo 4 del Tratado de No Proliferación (JCPOA, 2015, p. 3).

### **Trum(p)olitics y la ruptura del acuerdo**

En mayo de 2018, asumiendo el ejecutivo, Trump abandonó el JCPOA. La decisión, que hizo trizas el mayor logro en términos de política exterior de Barack Obama, fue respaldada por casi todo su gabinete<sup>6</sup> y un congreso mayoritariamente republicano. Sin embargo, los otros firmantes (Alemania, China, Francia, Gran Bretaña, Rusia e Irán) rechazaron la determinación de Washington y actualmente intentan garantizar la supervivencia del acuerdo.

<sup>1</sup> Cuando agencias de inteligencia de Estados Unidos acusaron a Irán de utilizar el programa nuclear como fachada para desarrollar una bomba nuclear (CRS Report, 2019, p. 2)

<sup>2</sup> Las siguientes resoluciones sancionan la cuestión nuclear iraní: 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1929 (2010) y 2224 (2015).

<sup>3</sup> El 24 de noviembre de 2013, P5 +1 e Irán llegaron a un acuerdo preliminar, no vinculante y precursor del JCPOA, sobre el programa nuclear iraní en Ginebra, Suiza (CSNU, 2015).

<sup>4</sup> La naturaleza del JCPOA es ajena a temas que se están por fuera de la cuestión nuclear, como derechos humanos, apoyo al terrorismo, misiles balísticos, etc. (Irani, 2018, p.403).

<sup>5</sup> Así pues, por ejemplo, el JCPOA obliga a Irán a reducir sus reservas de uranio en un 98% (JCPOA, 2015, p. 8) y a desmantelar la mayor parte de su inventario de centrífugas nucleares, recordándolas de 20.000 a 6.000 (Irani, 2018, p. 135).

<sup>6</sup> Con excepción de Rex Tillerson y Herbert McMaster, para ese entonces Secretario de Estado y Consejero de Seguridad estadounidenses, respectivamente, quienes insistieron en la utilidad del acuerdo. Esta postura provocó su despido.

---

El abandono del acuerdo no solo representó una violación al mismo<sup>7</sup> (Irani, 2018, p. 267), sino que perjudicó, una vez más, la credibilidad de Estados Unidos en las relaciones internacionales. Asimismo, la salida de Washington del JCPOA implicó el regreso de las sanciones estadounidenses impuestas a Irán. En respuesta, Irán amenazó con desobedecer el acuerdo, si los firmantes restantes no lo protegen de dichas sanciones (Kirkpatrick & Fassihi, 2019).

## **De riesgos y otros desafíos**

### ***El desarrollo de un arma nuclear***

Uno de los escenarios más peligrosos ante el fracaso del acuerdo, sería que Irán dispusiera de sus capacidades nucleares para producir un arma atómica. Para que pase esto, primeramente, los ultraconservadores, partidarios de producir una bomba, tendrían que ganarle el pulso político a Rohaní en Irán. Situación que no se percibe tan descabellada por el hoy amenazado acuerdo nuclear, piedra angular del actual gobierno iraní (Belal, 2019, p. 38).

Si bien el porcentaje de uranio enriquecido que posee Irán está lejos de permitirle adquirir un arma nuclear *ipso facto*, su tecnología lo hace un candidato excepcional para desarrollarla. Algunos expertos coinciden en que Irán podría desarrollar una bomba atómica en menos de un año (Sanger, 2018). Igualmente, cuando Irán considere que el JCPOA ha pasado a ser letra muerta, podría considerar expulsar los inspectores del OIEA de su país, lo que impediría saber con certeza si Teherán está desarrollando armas nucleares. Ahora bien, con el rompimiento del acuerdo, se demuestra a otros países nuclearizados, como Corea del Norte, que las garantías amparadas en un instrumento multilateral, podrían disolverse en cualquier momento (Rich, 2018).

### ***Una vecindad convulsa***

La tendencia al conflicto entre Irán y sus vecinos regionales, en particular Israel y Arabia Saudí, es uno de los permanentes desafíos que enfrenta Oriente Medio. Si bien no se debe descartar una guerra directa, la naturaleza de los enfrentamientos entre estos países se reproduce, principalmente, en guerras proxy.

El Estado israelí es el enemigo regional iraní por excelencia. Las tensiones entre ambos actores han sido una constante y últimamente se han extendido a Siria. El día en que Trump anunció su retirada del acuerdo, noticia celebrada por el premier israelí Netanyahu, los militares iraníes lanzaron el primer ataque directo desde suelo sirio a territorio bajo ocupación israelí: los Altos del Golán (Shepp, 2018). El Líbano es otra punta de lanza para que Irán, por medio de Hezbollah<sup>8</sup>, pueda agredir a Israel. Hoy Hezbollah, con el control del parlamento libanés<sup>9</sup> y fortalecidos militar y moralmente por el triunfo de su protegido, Bashar al-Assad, en Siria, son una amenaza para la seguridad israelí y una herramienta fundamental para los intereses geopolíticos iraníes<sup>10</sup>.

La monarquía saudí es el otro gran adversario de Irán en la región. En este caso, Yemen es el escenario donde Riad y Teherán se miden mutuamente el aceite. Los Houthis, aliados incondicionales de Irán en Yemen, se adjudicaron, por ejemplo, el último ataque perpetrado contra la refinería saudí, y se deduce que sin la ayuda del país persa la ejecución del mismo no hubiera tenido tanto éxito (Brumfiel, 2019).

---

<sup>7</sup> El JCPOA era claro en que ningún país podría impedir la reintegración de Irán a la economía global. Por ejemplo, la sección 33 del acuerdo reza que los firmantes aseguran “el acceso a Irán en las áreas de comercio, tecnología, finanzas y energía” (JCPOA, 2015, p. 17).

<sup>8</sup> Movimiento político libanés que cuenta con un brazo armado y cuyo nombre traduce “partido de Dios”.

<sup>9</sup> La mayoría de sillas del parlamento las ocupan simpatizantes de Hezbollah (Shepp, 2018).

<sup>10</sup> Con el triunfo del régimen sirio, la “media luna chif”, que es como se conoce a la franja imaginaria que conecta Irán, Irak, Siria y Líbano (Hezbollah), se mantiene.

---

Como lo declaró el ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan, “Irán es parte de la solución” para muchos de los conflictos de Oriente Medio (Irani, 2018, p. 447). Sin su mediación en conflictos, como el sirio o el yemení, no habría una solución estable. Empero, si el JCPOA fracasase rotundamente, Teherán podría propender a aislarse diplomáticamente, rivalizaría más con sus opositores y perdería interés y confianza en otras propuestas para reducir la inestabilidad regional.

### ***Empobrecimiento iraní y crisis energética***

El regreso de las sanciones de Estados Unidos puso nuevamente en jaque a la vulnerable economía iraní. Los más desafortunados por las medidas sancionatorias son los iraníes de a pie, quienes enfrentan una mayor tasa de inflación, desempleo, inseguridad y pobreza (Irani, 2018, p. 274). También, la crisis de salud pública se re-crudece y la escasez de medicamentos, para tratar enfermedades como el cáncer, aumenta (Setayesh & Mackey, 2016, p. 5). Sumado a lo anterior, el retorno de las sanciones ha reducido a la mitad la producción de petróleo en Irán<sup>11</sup> y han causado un nuevo incremento del costo del crudo en todo el mundo (Irani, 2018, p. 281).

Finalmente, la escalada de tensiones entre Estados Unidos e Irán, podrían provocar que el último considere bloquear el estrecho de Ormuz. Por esta garganta marina, ubicada entre el territorio de Irán y Omán, cruzan diariamente 18.5 millones de barriles de petróleo<sup>12</sup> (Reuters, 2019). El cierre de Ormuz, por un bloqueo iraní o por un conflicto, significaría, por consiguiente, una crisis energética mundial de grandes proporciones.

El acuerdo nuclear que llevaron a cabo las potencias mundiales con Irán fue un gran paso para fortalecer la paz y seguridad internacional. No obstante, la temprana salida de Estados Unidos del mismo genera incertidumbre de los alcances del acuerdo, pone en tela de juicio su continuidad y hace que se consideren desafíos regionales y mundiales.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Aboudi, S. & Browning, N. (2017). Exiled son of Yemen's Saleh takes up anti-Houthi cause. Reuters.
- Alakwaa, L. (2017). “The Houthi-Saleh Alliance of Convenience”. En: International Policy Digest.
- Al-Deen, M. S. (2019). The Houthi–Tribal Conflict in Yemen. Carnegie Endowment for International Peace.
- Al-Jazeera, (2019). Battle for Aden: Who is fighting who and how things got. Al Jazeera.
- Alsaafin, L. (2019). Who are south Yemen's separatists? Al Jazeera.
- Alsaafin, L. (2019). Who are south Yemen's separatists? Al Jazeera.
- BBC (2018). Islamic State and the crisis in Iraq and Syria in maps, BBC News. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27838034>
- Belal, K. (2019). “Uncertainty over the Joint Comprehensive Plan of Action: Iran, the European Union and the United States”. En: Policy Perspectives. Vol 16. n° 1.
- Brunfiel, G. (2019). What we know about the attack on Saudi oil facilities. Septiembre 19. Obtenido de NPR: <https://www.npr.org/2019/09/19/762065119/what-we-know-about-the-attack-on-saudi-oil-facilities>.

---

<sup>11</sup> Aproximadamente se redujo en 2 millones de barriles por día.

<sup>12</sup> Lo equivalente al 30% del total del crudo mundial que se transporta en barco.

- 
- CAT (2015). ISIS Financing. Disponible en: <http://cat-int.org/wp-content/uploads/2016/06/ISIS-Financing-2015-Report.pdf>
- CEP. (2019). Al-Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP) Report. Counter Extremism Project.
- Cevik, S. (2019). "Erdogan's Comprehensive Religious Policy". En: SWP Comment. No. 12. p. 1-6.
- Congressional Research Service (2019). Iran's Nuclear Program: Status Mayo 10. Obtenido de: <https://fas.org/sgp/crs/nuke/RL34544.pdf>.
- Dabashi, H. (2019). Hong Kong, Kahmir, Palestine: Ruins of British empire on fire. Septiembre 29. Obtenido de Aljazeera: <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/hong-kong-kashmir-palestine-ruins-british-empire-fire-190925122530155.html>
- De Currea-Lugo, Víctor: (2016) El Estado Islámico, Penguin Random House, Bogotá.
- De Currea-Lugo, Víctor: (2017) Y la sangre llegó al Nilo, Penguin Random House, Bogotá.
- Dehghanpisheh, B. & Khalid, T. (2019). Iran makes new nuclear threats that would reverse steps in pact. Julio 8. Obtenido de Reuters: <https://www.reuters.com/article/us-mideast-iran-nuclear/iran-makes-new-nuclear-threats-that-would-reverse-steps-in-pact-idUSKCN1U3oY1>.
- Dijkstal, H. (2019). "Yemen and the Stockholm Agreement: Background, Context, and the Significance of the Agreement". En: American Society of International Law.
- ECFR. (2019). Mapping the Yemen Conflict. European Council on Foreign Relations.
- Edroos, F. (2017). How did Yemen's Houthi-Saleh alliance collapse? Al Jazeera.
- Gunter, M. (2014). "Unrecognized De Facto States in World Politics: The Kurds". En: Brown Journal of Works Affairs. Volume XX. Issue II. Pp.161 - 178.
- Hassan Abu Hanieh; Mohammad Abu Rumman (2015). The "Islamic State" Organization. Amman: Friedrich Ebert Stiftung.
- Hawkins, A. (2019). The World is Reaping the Chaos the British Empire Sowed. Agosto 13. Obtenido de Foreign Policy: <https://foreignpolicy.com/2019/08/13/the-world-is-reaping-the-chaos-the-british-empire-sowed/>
- Høvring, R. (2019). 10 things to know about the crisis in Yemen. Norwegian Refugee Council.
- HRW. (2019). World Report 2019. Human Rights Watch.
- IAEA (2018). Iran is Implementing Nuclear-related JCPOA Commitments, Director General Amano Tells IAEA Board. Marzo 5. Disponible en: <https://www.iaea.org/newscenter/news/iran-is-implementing-nuclear-related-jcpoa-commitments-director-general-amano-tells-iaea-board>.
- ICSR (2017). Caliphate in Decline: An Estimate of Islamic State's Financial Fortunes. Disponible en: <http://icsr.info/wp-content/uploads/2017/02/ICSR-Report-Caliphate-in-Decline-An-Estimate-of-Islamic-States-Financial-Fortunes.pdf>.
- Irani, O. (2017). "The Joint Comprehensive Plan of Action and Its Looming Shadow on American-Iranian Relations". En: Seton Hall Legislative Journal, 42(2). Pp. 401–456. Obtenido de: <https://search-ebscohost-com.ezproxy.javeriana.edu.co/login.aspx?direct=true&db=agh&AN=131648784&lang=es&site=ehost-live>.
- Joint Comprehensive Plan of Action (2015). Julio 14. Obtenido de: [https://media.nti.org/pdfs/iran\\_deal\\_text.pdf](https://media.nti.org/pdfs/iran_deal_text.pdf).
- Kamel, L. (2019). "Stabilising" the Middle East: A Historical Perspective. IAI Commentaries 19 I 24 - March.
- Mukhashaf, M. (2018). Yemen separatists capture Aden, government confined to palace: residents. Reuters.
- NTI (2018). Iran-Nuclear. Obtenido de: <https://www.nti.org/learn/countries/iran/nuclear/>.
- Reuters (2018). "Strait of Hormuz: the world's most important oil artery". Julio 5. Obtenido de: <https://www.reuters.com/article/us-iran-oil-factbox/strait-of-hormuz-the-worlds-most-important-oil-artery-idUSKBN1JV24Q>.
- Rhame, T. (2015). Derribando mitos acerca de los hutíes en Yemen, un país devastado por la guerra. Global Voices.
- Rich, M (2018). Trump's Iran decision sends North Korea a signal. Was it the right one? Mayo 9. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2018/05/09/world/asia/trump-iran-north-korea-nuclear.html>.
- Robin Yassin-Kassab & Leila Al Shami (2017). País en llamas, Capitán Swing. Madrid.
- Sammak, M. (2012). Building bridges through interfaith dialogue. En: E. Picard, & R. Alexander, Reconciliation, reform and resilience: Positive peace for Lebanon. London: Conciliation Resources. PP. 27-28.

- 
- Sanger, D. (2018). How long would it take Iran to build a nuclear bomb? It Depends. Mayo 8. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2018/05/08/us/politics/iran-build-nuclear-bomb-.html>.
- Setayesh & Mackey (2016). Addressing the impact of economic sanctions on Iranian drug shortages in the joint comprehensive plan of action: promoting access to medicines and health diplomacy. Globalisation and Health. Junio 8.
- Shepp, J. (11 de mayo de 2018). Trump's Iran-Deal exit has raised the risk of war, even faster than expected. Disponible en: <http://nymag.com/intelligencer/2018/05/iran-deal-exit-raised-risk-of-war-even-faster-than-expected.html>.
- Stein, A. (2018). The New Turkey: Making Sense of Turkish Decision-Making. Atlantic Council.
- Taleblu, B. B. (2019). Iran sees growing dividends from support for Yemen's Houthis. Foundations for Defense of Democracies.
- Taylor, A. (2019). Why Iran is getting the blame for an attack on Saudi Arabia claimed by Yemen's Houthis. The Washington Post.
- The Guardian (2015a). Isis 'controls 50% of Syria' after seizing historic city of Palmyra. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2015/may/21/isis-palmyra-syria-islamic-state>.
- The Guardian. (2015b). Yemen mosque bombings 'could only be done by the enemies of life' – president. The Guardian.
- UN (1968). Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT). Disponible en: <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/text>.
- UNDP. (2019). About Yemen. United Nations Development Programme.
- UNSC (2015). Resolution 2231 on Iran Nuclear Issue. Disponible en: <https://www.un.org/securitycouncil/content/2231/background>.
- Van-Houwelingen, P. (2013). "No Return = No Peace? The Palestinian Refugee Problem and the Two-state Solution in a Regional Context". En: Middle East Critique, 22:1. pp.-61.

---

## ***La política exterior colombiana de derechos humanos: razón de Estado versus razón humana***

**FEDERICO ANDREU-GUZMÁN**

**Abogado**

**Experto en derechos humanos y derecho internacional humanitario**

---

**L**a cuestión de los derechos humanos en la política exterior del Estado colombiano empezó progresivamente a ser objeto de escrutinio de organizaciones no gubernamentales internacionales, como Amnistía Internacional<sup>1</sup>, Americas Watch, la Oficina de Washington para América Latina (WOLA), la Comisión Internacional de Observación Judicial<sup>2</sup>, la Comisión Andina de Juristas y la Comisión Internacional de Juristas. En 1989, a iniciativa de Pax Christi, Pax Romana y varias Ong internacionales y nacionales, tuvo lugar en Suiza una conferencia internacional sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. En el ámbito intergubernamental, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó su primera misión a Colombia en 1980. En 1988, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias de las Naciones Unidas realizó una misión al país. Al año siguiente Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias llevó a cabo igualmente una misión en Colombia. En 1989, tuvo lugar en Bogotá una sesión del Tribunal Permanente de los Pueblos – heredero del Tribunal Russell – sobre la impunidad de los crímenes de lesa humanidad cometidos en el país. Como lo señala Sandra Borda (2012): “[p]ara finales de los ochenta e inicio de los noventa, la presión de ONG y organizaciones internacionales era sentida con gran fuerza en Colombia”.

En la década de los 90s., la presión internacional hacia Colombia fue creciendo. La grave situación de los derechos humanos en el país empezó a ser cada vez más debatida en escenarios internacionales. En 1994, Amnistía Internacional publicó su informe *Violencia política en Colombia: mito y realidad*, y lanzó una campaña mundial sobre la situación de derechos humanos en el país. En 1996, auspiciada por varios eurodiputados y ONG colombianas e internacionales, se realizó en el Parlamento Europeo una Conferencia sobre la situación de derechos humanos en Colombia. En la antigua Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas – posteriormente reemplazada en 2005 por el Consejo de Derechos Humanos- el debate se centró, además de la gravedad de la situación, en la posibilidad de establecer un Relator Especial sobre los derechos Humanos en Colombia. En 1995, 24 Estados expresaron su honda preocupación por la situación de derechos humanos en el país, y numerosas ONG solicitaron creación del mandato de Relator Especial para Colombia.

En ese contexto, el Estado fue progresivamente construyendo las bases de su política exterior en derechos humanos. No se trató de una política de promoción de los derechos humanos ni de fortalecimiento de las normas y

---

<sup>1</sup> Amnistía Internacional realizó una primera misión de investigación en 1980, y posteriormente realizó una segunda misión en 1988.

<sup>2</sup> Esta Comisión estaba integrada por trece organizaciones no gubernamentales internacionales.



mecanismos internacionales de protección, sino, como lo señala Gustavo Gallón (1997), una política orientada a “evitar cualquier acción de la comunidad internacional que pudiera interpretarse, acertada o equivocadamente, como una sanción”. En efecto, la política exterior de los derechos humanos del Estado colombiano no ha tenido como propósitos el desarrollo de nuevas normas y estándares internacionales de derechos humanos y el establecimiento de nuevos mecanismos de protección internacional de derechos humanos, como tampoco la promoción del respeto de los derechos y libertades fundamentales por otros países. Así, por ejemplo, en las sesiones de la antigua Comisión de Derechos Humanos de las naciones Unidas, celebradas en 2005, la Delegación colombiana se abstuvo de votar todas las resoluciones sobre la situación de derechos humanos en distintos países. La posición y el argumento siempre invocado por el Ministerio de Relaciones (2006) han sido que “Colombia rechaza las resoluciones sobre la situación de derechos humanos de los países y por eso se abstiene en todas. [...] [L]a defensa de la soberanía nacional y de la autonomía en su gobernabilidad han sido fundamentales durante las negociaciones, especialmente en temas de derechos humanos y en temas humanitarios”<sup>3</sup>.

A lo largo de más de 30 años, el Estado colombiano nunca presentó iniciativas o propuestas de resoluciones sobre la protección de los derechos humanos a la antigua Comisión de Derechos Humanos o a su sucesor, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La única excepción fue la Resolución “Eliminación de la discriminación contra la mujer”, presentada por la Delegación colombiana en 2015.

El Estado colombiano tampoco ha promovido la creación de nuevos mandatos de Relatores especiales para la defensa de los derechos humanos o la elaboración de nuevas normas y estándares internacionales. Esta posición del Estado colombiano contrasta con la de muchos de sus pares latinoamericanos: México promovió la creación de un Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, establecido en 2005; Argentina, junto con Suiza, lideró la creación del mandato del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, en 2011; Chile presidió con brillo el grupo de trabajo intergubernamental que adoptó los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener

<sup>3</sup> En el mismo sentido ver las *Memorias al Congreso* de 2004-2005.



reparaciones, en 2005; Perú presidió el grupo de trabajo intergubernamental que adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en 2007; y Costa Rica liberó el proceso de negociación y adopción del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Lejos de ello, la política exterior en materia de derechos humanos del Estado colombiano se fue construyendo sobre una premisa fundamental: defender al Estado, ante los escenarios internacionales, de todo escrutinio de órganos intergubernamentales. Ello no sólo mediante un discurso oficial y diversas iniciativa para “mejorar la comprensión de la realidad del país en el exterior” y “promover una correcta comprensión de la situación de derechos humanos” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005), como eufemísticamente califica el Ministerio de Relaciones Exteriores la negación de la gravedad de la crisis de derechos humanos que ha vivido Colombia por décadas, sino la construcción de una política exterior basada, entre otros aspectos, en:

- El rechazo a aceptar nuevos procedimientos de escrutinio y protección internacional establecidos por tratados de derechos humanos;
- La negación a dar cumplimiento a las decisiones del Comité Derechos Humanos y del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria de las Naciones Unidas;
- La promoción o apoyo a reformas a los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos que limiten su capacidad de escrutinio y monitoreo de las situaciones nacionales de derechos humanos.

Progresivamente el Estado fue creando un amplio dispositivo burocrático, inicialmente anclado en la Presidencia de la República y, posteriormente, con su centro gravitacional en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Así, en 1987 sería creada la Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos<sup>4</sup>, como instancia de coordinación estatal frente a las instancias internacionales. La Consejería centraría sus actividades en contrarrestar las denuncias internacionales y promovería una “nueva concepción de los derechos humanos” (Tirado, 1988), exonerando de responsabilidad al Estado por las violaciones (Gallón y Andreu, 1990, pp. 20 y ss.), basada en la premisa de que “la defensa de los derechos humanos representa en esta coyuntura, una estrategia decisiva en el combate contra la subversión” (Consejería de Derechos Humanos, 1988, p. 39).

<sup>4</sup> Decretos 2110 y 2111 de noviembre de 1987.

---

Si bien el argumento antisubversivo fue desapareciendo del discurso oficial, no puede olvidarse los permanentes ataques durante las dos administraciones de Uribe Vélez, tanto del ex presidente como de altos funcionarios de su Gobierno, contra los defensores de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales internacionales, señalándolas de “idiotas útiles de la subversión”, “elementos de la guerra política y jurídica” contra el Estado y “sicarios jurídicos”. Tampoco, puede olvidarse que en el mal llamado “escándalo de las chuzadas del DAS”, se pudo constatar que en las actividades ilícitas de inteligencia contra la Corte y la Comisión interamericanas estuvieron involucrados altos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Progresivamente, el andamiaje burocrático de la política exterior de derechos humanos se haría frondoso y el Ministerio de Relaciones Exteriores adquiriría el protagonismo. En 2005, sería creado el Grupo Técnico Interinstitucional<sup>5</sup> – integrado por el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, el Ejército Nacional, la Policía Nacional y el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH- para implementar una “estrategia coordinada para la atención y defensa de los casos que se encuentran ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y otra instancias internacionales” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005). Posteriormente este grupo pasaría a denominarse Grupo Operativo Interinstitucional (GOI), y su composición sería modificada. Asimismo sería creada paralelamente una Comisión intersectorial permanente de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. En 2011, se crearía adicionalmente, la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado<sup>6</sup>. Aunque adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho y con un amplio abanico de competencias, esta Agencia coordina con el Ministerio de Relaciones Exteriores sus acciones de defensa del Estado en los procesos que se adelanten ante organismos internacionales.

### **Derechos, pero no protección internacional**

El Estado colombiano ha ratificado la casi totalidad de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas (ver Cuadro No. 1). Sin embargo, el Estado colombiano ha sido refractario a aceptar los mecanismos de escrutinio establecidos por estos tratados y, muy particularmente, a reconocer la competencia de los comités de las Naciones Unidas para conocer de casos individuales, así como los procedimientos de investigación en casos de situaciones de práctica sistemática o masiva de violaciones de derechos humanos.

En efecto, el Estado colombiano solo ha reconocido la competencia para conocer comunicaciones por casos individuales del Comité de Derechos Humanos<sup>7</sup> y del Comité contra la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer<sup>8</sup>. Así, reiteradamente, el Estado colombiano se ha negado a reconocer la competencia para conocer de casos individuales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>9</sup>; del Comité contra la Tortura<sup>10</sup>; del Comité de los Derechos del Niño<sup>11</sup>; del Comité para la Protección de todos Trabajadores Migratorios y sus Familiares<sup>12</sup>; del Comité para la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial<sup>13</sup>; el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>14</sup>; y del Comité contra la

5 Directiva Presidencial No. 2 del 11 de mayo de 2005.

6 Ley 1444 de 2011 y Decreto 4085 de 2011.

7 El procedimiento de comunicaciones individuales y la competencia de este Comité fue establecida por el *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1969).

8 El procedimiento de comunicaciones individuales y la competencia de este Comité fue establecida por el *Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (2007).

9 *Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

10 Artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradante.

11 *Protocolo facultativo de la Convención de los derechos del Niño*.

12 Artículo 77 de la Convención para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

13 Artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

14 *Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*.

Desaparición Forzada<sup>15</sup>. En 2013 y 2018, en el marco del procedimiento de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, varios Estados recomendaron a Colombia reconocer la competencia para conocer de casos individuales del Comité contra la Desaparición Forzada; Comité de los Derechos del Niño; del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad; y del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La delegación colombiana se limitó diplomáticamente a “tomar nota”, pero no asumió ningún compromiso.

**Cuadro 1 - tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas  
de los que hace parte Colombia**

	<b>Tratado</b>	<b>Año</b>
1	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1969
2	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1969
3	Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte	1977
4	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	1981
5	Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer	1982
6	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	1987
7	Convención sobre los Derechos del Niño	1991
8	Convención Internacional sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	1995
9	Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	2003
10	Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados	2005
11	Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	2011
12	Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas	2012

Fuente: Elaboración propia.

El argumento que ha invocado la Cancillería colombiana para no admitir la competencia de los Comités de Naciones Unidas para conocer de casos individuales ha sido invariablemente el mismo: ya existen recursos internacionales ante el Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer, así como ante los órganos Interamericanos de Derechos Humanos (la Comisión y la Corte). Ese argumento es de lo más falaz que pueda existir. En efecto, los demás tratados protegen derechos e imponen obligaciones no contenidas en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, la *Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer* y los tratados interamericanos de derechos humanos. Así, por ejemplo, la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas* consagra varios derechos<sup>16</sup> y obligaciones estatales<sup>17</sup>, cuyas violaciones pueden ser llevadas a conocimiento del Comité contra la Desaparición Forzada. Al no reconocer la competencia de esos comités se reduce la posibilidad de protección internacional de las personas.

<sup>15</sup> Artículo 31 de la *Convención Internacional para la protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*.

<sup>16</sup> Como, por ejemplo, los derechos a no ser desaparecido, a no sometido a detención secreta, a la verdad de los familiares, a acceder a los registros de detención.

<sup>17</sup> Como, por ejemplo, las obligaciones de: juzgar o extraditar a los autores del crimen de desaparición forzada; cooperación internacional en la búsqueda de los desaparecidos; establecer un registro de personas privadas de libertad y garantizar su acceso a los familiares;

---

Asimismo, en lo que respecta los procedimientos de investigación en casos de situaciones de práctica sistemática o masiva de violaciones de derechos humanos, el Estado colombiano solo ha admitido las competencias del Comité contra la Tortura<sup>18</sup> y del Comité contra la Desaparición Forzada<sup>19</sup>. Pero el Estado no ha aceptado las competencias para este tipo de procedimientos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; del Comité de los Derechos del Niño; del Comité contra la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer; y del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Tampoco el Estado ha suscrito el *Protocolo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradante*, que establece un Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, con el mandato de realizar visitas e inspecciones en cualquier lugar donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, con el fin de la proteger estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En el marco del procedimiento de Examen Periódico Universal, del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, realizado en 2018, aunque 20 estados – de todas las regiones del mundo- recomendaron al Estado colombiano a ratificar este Protocolo, la delegación nacional no asumió ningún compromiso (Naciones Unidas, 2018). Igual, había sucedido en el procedimiento de Examen Periódico Universal del año 2013<sup>20</sup>.

### **Las Decisiones de órganos internacionales de protección de derechos humanos**

Desde 1995<sup>21</sup>, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha proferido veintidos Sentencias de fondo contra el Estado colombiano (Cuadro 2). Hasta septiembre de 2019, ninguna de estas Sentencias ha sido cumplida en su totalidad por las autoridades nacionales: quince registran un cumplimiento parcial y nueve sin ningún cumplimiento. Así, Colombia registra el triste récord de no cumplimiento total de lo ordenado por las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta lamentable situación contrasta con las sentencias cumplidas totalmente por otros Estados de la región: Argentina (cuatro Sentencias); Bolivia (dos); Brasil (una); Chile (dos); Costa Rica (una); Ecuador (nueve); Guatemala (una); Honduras (dos); México (una); Nicaragua (dos); Panamá (una); Paraguay (una); Perú (tres); y Surinam (dos). Salvo el caso de las Sentencias relativas a Honduras, que datan de 1989 y 1990, y a Surinam (1993 y 1994), todas las demás Sentencias declaradas cumplidas por la Corte Interamericana fueron proferidas a partir de 1999.

Por su lado, desde 1987, cuando profirió su primera decisión en un caso colombiano<sup>22</sup>, hasta 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha emitido treinta informes de fondo – la mayoría por casos de masacres, ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada y tortura- y seis decisiones de no admisibilidad de casos. Una gran mayoría de estos informes de fondo siguen pendiente de cumplimiento.

En el ámbito de las Naciones Unidas, desde 1982 cuando emitió su primera decisión sobre un caso colombiano<sup>23</sup>, y hasta julio de 2018, el Comité de Derechos Humanos ha proferido veintidós dictámenes (decisiones de fondo) y trece decisiones de inadmisibilidad. Aunque desde 1996, fue expedida la Ley 288 sobre el cumplimiento de medidas de reparación decretadas en casos individuales por el Comité de Derechos Humanos o por de la

18 Artículo 20 de la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradante*.

19 Artículo 33 de la *Convención Internacional para la protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*

20 En esa oportunidad 17 Estados de diferentes regiones del mundo solicitaron a Colombia ratificar el Protocolo (Naciones Unidas, 2013).

21 Ese año, la Corte Interamericana profirió su primera decisión de fondo en un caso colombiano: la desaparición forzada de Isidro Caballero Delgado y María del Carmen Santana, en febrero de 1989, en San Alberto (Cesar), por militares (Sentencia de 8 de diciembre de 1995, *Caso Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia*, Serie C No. 22).

22 Se trata de la detención, tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial de Luis Fernando Lalinde Lalinde, el 3 de octubre de 1987, en Antioquia, por militares (Resolución N° 24/87, Caso 9620).

23 Se trata de la detención arbitraria y juzgamiento por un tribunal militar de la directora del periódico *El Bogotano*, Consuelo Salgar de Montejo, en 1979 (Decisión de 24 de marzo de 1982, Comunicación 064/1979, Caso *Salgar de Montejo c. Colombia*).



Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Estado se ha negado reiteradamente a cumplir con las indemnizaciones decretadas por el Comité de Derechos Humanos. Si bien esta ley fue considerada un avance significativo, no contempló el cumplimiento de otras medidas de reparación, distintas a la indemnización económica, tales como la restitución de derechos conculcados y las garantías de no repetición. El Estado colombiano, para no cumplir con las medidas decretadas por el Comité de Derechos Humanos, en sus decisiones de casos individuales (“Dictámenes”), ha argumentado que estas decisiones son meras recomendaciones no vinculantes jurídicamente para el Estado colombiano. El argumento resulta a todas luces insostenible: si el Estado colombiano suscribió el *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, que estableció el procedimiento de comunicaciones individuales y la competencia de este Comité, es porque se comprometió voluntariamente y de buena fe a cumplir con los dictámenes del Comité.

Pero aún en casos de mera reparación económica, la respuesta estatal ha sido más que deficitaria: de ocho resoluciones favorables expedidas de conformidad con la Ley 288 de 1996 otorgando indemnizaciones en relación con igual número de dictámenes del Comité, hasta 2016 solo se había cumplido con el pago de las indemnizaciones a las víctimas respecto de cuatro de ellas. Así, en 2016, el propio Comité de Derechos Humanos, en sus Observaciones finales a Colombia tomó “nota con preocupación que aún no se han aplicado plenamente todos los dictámenes en los que el Comité estableció que hubo una violación del Pacto [Internacional de Derechos civiles y Políticos] [...] [e instó a Colombia a] adoptar las medidas necesarias para aplicar plenamente los dictámenes en los que el Comité haya establecido que hubo una violación del Pacto y que todavía no hayan sido aplicados, de manera de que se garantice un recurso efectivo cuando haya habido una violación del Pacto” (Naciones Unidas, 2016).

Entre 1993 y agosto de 2019, en el marco de su procedimiento sobre casos individuales, el Grupo de trabajo sobre Detenciones Arbitrarias ha adoptado catorce Opiniones declarando arbitraria la detención de más de cuarenta personas y ha exhortado al Estado colombiano a hacer cesar esas situaciones contrarias a las normas internacionales de derechos humanos. En los primeros casos adoptados por ese Grupo de Trabajo, el Estado se apersonaba en el proceso, dando respuestas a los requerimientos de información del Grupo. Sin embargo, y en particular en los casos que el Grupo de Trabajo ha examinado en los últimos años, el Gobierno ni siquiera ha respondido las solicitudes de información que le ha formulado el Grupo, desconociendo su deber de cooperación con ese mecanismo de protección internacional<sup>24</sup>.

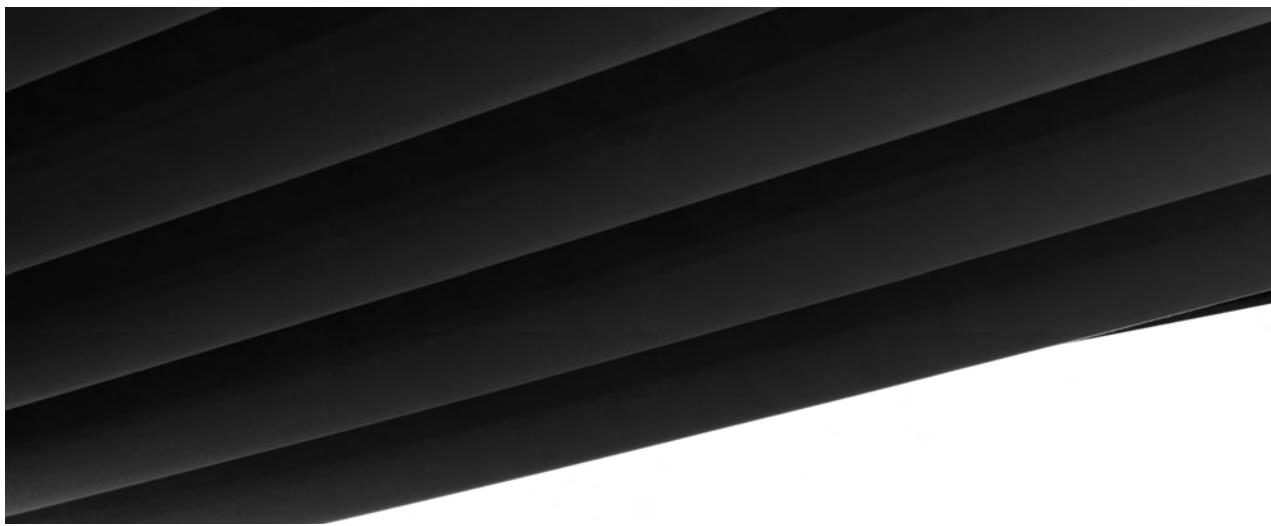
<sup>24</sup> Así, por ejemplo ha ocurrido en los casos de la detención arbitraria de: los indígenas Pestana Rojas y Martínez Hernández (Opinión N°

---

**Cuadro 2 - Sentencias de fondo proferidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

<b>Caso</b>	<b>Sentencia de fondo</b>	<b>Estado de cumplimiento de sentencias de fondo</b>
Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia	Sentencia de 8 de diciembre de 1995	Cumplimiento parcial
Las Palmeras Vs. Colombia	Sentencia de 6 de diciembre de 2001	Cumplimiento parcial
19 Comerciantes Vs. Colombia	Sentencia de 5 de julio de 2004	Cumplimiento parcial
Gutiérrez Soler Vs. Colombia	Sentencia de 12 de septiembre de 2005	Cumplimiento parcial
“Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia	Sentencia de 15 de septiembre de 2005	Cumplimiento parcial
Masacres de Ituango Vs. Colombia	Sentencia de 1 de julio de 2006	Cumplimiento parcial
de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia	Sentencia de 31 de enero de 2006	Cumplimiento parcial
Escué Zapata Vs. Colombia	Sentencia de 4 de julio de 2007	Cumplimiento parcial
Masacre de La Rochela Vs. Colombia	Sentencia de 11 de mayo de 2007	Cumplimiento parcial
Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia	Sentencia de 27 de noviembre de 2008	Cumplimiento parcial
Cepeda Vargas Vs. Colombia	Sentencia de 26 de mayo de 2010	Cumplimiento parcial
Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia	Sentencia de 3 de septiembre de 2012	Cumplimiento parcial
Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia	Sentencia de 30 de noviembre de 2012	Cumplimiento parcial
Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia	Sentencia de 20 de noviembre de 2013	Cumplimiento parcial
Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia	Sentencia de 14 de noviembre de 2014	No cumplimiento
Duque Vs. Colombia	Sentencia de 26 de febrero de 2016	Cumplimiento parcial
Yarce y otras Vs. Colombia	Sentencia de 22 de noviembre de 2016	Sin cumplimiento
Vereda La Esperanza Vs. Colombia	Sentencia de 31 de agosto de 2017	Sin cumplimiento
Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia	Sentencia de 13 de marzo de 2018	Sin cumplimiento
Isaza Uribe y otros Vs. Colombia	Sentencia de 20 de noviembre de 2018	Sin cumplimiento
Villamizar Durán y otros Vs. Colombia	Sentencia de 20 de noviembre de 2018	Sin cumplimiento
Omeara Carrascal y otros Vs. Colombia	Sentencia de 21 de noviembre de 2018	Sin cumplimiento

Fuente: elaboración propia.



## Colombia y la elaboración de nuevas normas internacionales

A partir de la década de 1990, se ha venido registrando un importante –y tal vez sin precedente– proceso de elaboración de nuevas normas y estándares internacionales de derechos humanos en los órganos intergubernamentales, y muy particularmente en las Naciones Unidas. Así, desde 1990 han sido elaborados, negociados y adoptados seis tratados<sup>25</sup> y más de nueve declaraciones o principios<sup>26</sup> de derechos humanos por Asamblea General de las Naciones Unidas.

La contribución del Estado colombiano en los procesos de elaboración y negociación de estas nuevas normas internacionales de derechos humanos –trátese de tratado y protocolos o de declaraciones y principios– en las Naciones Unidas se ha caracterizado durante las últimas décadas por ser precaria, si no totalmente ausente. La participación de las delegaciones oficiales se ha limitado a asistir a los grupos de trabajo y a estar prestas a intervenir si alguna delegación de otro Estado o representantes de ONG hacen alguna intervención sobre la situación de derechos humanos. Así, por ejemplo, durante el proceso de redacción y negociación de la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas* (2002-2005), la delegación oficial colombiana no hizo mayores contribuciones. Ello, a pesar que esta Convención contaba con el activo apoyo del Grupo de Estados Latinoamericanos y del Caribe (GRULAC), y en particular de Argentina, Chile, Cuba, Guatemala, México y Uruguay. Cuando los representantes de las ONG, que participaban en el proceso de redacción y negociación de la Convención le preguntaron a la delegación oficial de Colombia por qué no tenía una actitud proactiva, la respuesta fue ilustradora de la posición de la Cancillería: solo tenemos

19/2017); Beatriz del Rosario Rivero Martínez (Opinión N° 77/2017); Alexandre VERNOT (Opinión N° 38/2019); Natalia Tangarife Avendaño, Juan David Ordóñez Montoya, Juan David Espinoza Henao, Juan Camilo Mazo Arenas, Carlos Andrés Peláez Zapata, David Esneider Mejía Estrada, Andrés Maurio Zuluaga Rivera y Yeison Arlet García Pérez (Opinión N° 38/2005).

25 Se trata de: la *Convención sobre los Derechos del Niño*; la *Convención Internacional sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*; el *Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía*; el *Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados*; la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*; y la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*.

26 Ver entre otros: *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad* (1990); *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas* (1993); *Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad* (1994); *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos* (1999); *Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* (2000); *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* (2005); *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007); *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos* (Reglas Nelson Mandela) (2015); y *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes* (Reglas de Bangkok).

---

instrucciones de intervenir si se habla de la situación de la desaparición forzada en Colombia.

La posición contrasta con la que varias décadas atrás tenía el Estado colombiano. La participación en los debates y en la negociación de la delegación oficial de Colombia en el proceso de redacción de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, en 1969, resultó de significativa importancia<sup>27</sup>. Numerosos artículos<sup>28</sup> del proyecto de Convención fueron fortalecidos con la intervención de la delegación oficial colombiana.

### **Del discurso des-responsabilizador al discurso negacionista**

Si en sus inicios el discurso oficial se centró en presentar a los órganos internacionales una visión que exonerara de responsabilidad al Estado por las violaciones de derechos humanos, atribuyendo estas al narcotráfico o negando cualquier vínculo del Estado con grupos paramilitares, progresivamente la línea oficial ha sido la de negar que los hechos hayan ocurrido o que estas constituyan violaciones a los derechos humanos.

En varios casos, y pese a todas las evidencias producidas por las propias autoridades nacionales y presentadas a los órganos internacionales, el Estado ha negado la existencia de graves violaciones de derechos humanos. Un caso ilustrativo lo constituye el de Víctor Manuel Isaza Uribe, sindicalista de SUTIMAC y simpatizante de la Unión Patriótica, extraído violentamente por paramilitares de la cárcel de Puerto Nare con complicidad de la Fuerza Pública, en 1987. A pesar de todas las pruebas existentes y de que Isaza Uribe está inscrito en el SIRDEC como persona presuntamente desaparecida forzadamente, la delegación gubernamental manifestó ante la Corte Interamericana que no había un caso de desaparición forzada<sup>29</sup>. Igual había sucedido con el caso de los desaparecidos del Palacio de Justicia. En la audiencia celebrada en 2013 en Brasilia (Brasil), la delegación colombiana aseveró ante la Corte Interamericana que nadie había sido desaparecido forzadamente.

### **Reformar los sistemas y mecanismos internacionales: disminuir su capacidad de escrutinio y protección**

En las últimas décadas, Colombia ha promovido distintas iniciativas y reformas al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, orientadas principalmente a socavar la capacidad de escrutinio y protección de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Así, en 2011, el Estado colombiano promovió una serie de medidas, por ejemplo, la supresión del Capítulo 4 del informe anual de la CIDH, en el que se dada cuenta de la grave situación de los derechos humanos en países de la región, y en el que figuraba por más de una década Colombia; criterios para la adopción de medidas cautelares de la CIDH, para excluir o dificultar su otorgamiento a grupos humanos enteros, como pueblos indígenas y comunidades de paz; y la revisión periódica de las medidas cautelares decretadas por la CIDH, para facilitar su levantamiento. La estrategia colombiana dio réditos y, en 2012, el Capítulo 4 desapareció del informe anual de la CIDH.

Más recientemente, en abril de 2019, junto con otros Estados de la región, Colombia ha planteado una especie de reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Aunque el propósito oficial de esa iniciativa es “la promoción y protección de los derechos humanos en el continente” y no “el debilitamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, la propuesta está orientada socavar la capacidad de escrutinio y protección de la Comisión y de la Corte interamericanas. Así, la iniciativa invoca la necesidad de “que se respete el legítimo espacio de autonomía de cada Estado” y que se reconozca un “margen de apreciación de los Estados

<sup>27</sup> Ver *Actas y Documentos de la Conferencia Especializada Interamericana sobre derechos Humanos, 7 – 22 de noviembre de 1969* (<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/actas-conferencia-interamericana-Derechos-Humanos-1969.pdf>).

<sup>28</sup> Como los relativos a la personalidad jurídica, el derecho a un tribunal competente y a las garantías procesales judiciales, los derechos a las personas privadas de la libertad, el derecho de asilo, el principio de no retroactividad en materia penal, entre otros.

<sup>29</sup> Sentencia de 20 de noviembre de 2018, *Caso Víctor Manuel Isaza Uribe Vs. Colombia*, Serie C: 363.

---

en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales”: en otros términos, que los Estados estén facultados para decidir qué tipo de medidas de reparación debe otorgarse y cuál es su naturaleza y alcance.

En el ámbito de las Naciones Unidas, Colombia se sumó activamente a las iniciativas de reforma de la Comisión de Derechos Humanos a mediados de la década del 2000. Esta reforma concluiría con la creación del Consejo de Derechos Humanos, en reemplazo de la Comisión de Derechos Humanos. Pero sobre todo, a través de diferentes mecanismos se pondrían en cintura los mandatos de los Relatores Especiales, limitando su capacidad de actuación autónoma. Asimismo, la reforma implicaría la creación de un escenario hostil para el establecimiento de mecanismos de supervisión de la situación de derechos humanos, como los Relatores Especiales sobre la situación de derechos humanos en países. Así, de más de treinta Relatores especiales sobre situaciones de países que llegó a tener la ex Comisión de Derechos Humanos, se pasaría a doce del Consejo de Derechos Humanos en 2019. La prioridad sería dada al establecimiento de un procedimiento de examen cíclico de las situaciones nacionales por parte de los propios Estados: el Examen Periódico Universal (EPU), en el que los Estados hacen recomendaciones al Estado examinado, el cual se reserva la posibilidad de aceptar o no. Así, el EPU ha llevado al reemplazo de los procedimientos de escrutinio internacional, por un mecanismo basado en el “diálogo constructivo” entre Estados y con “un enfoque cooperativo y no de señalamiento” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007), que en no pocas ocasiones se asemeja más a una sociedad del mutuo elogio.

### **Algunas consideraciones finales**

La política exterior en derechos humanos del Estado colombiano nunca ha tenido el propósito de promover internacionalmente los derechos humanos, ni de fortalecer su marco internacional de protección, mediante la adopción de nuevas normas y mecanismos internacionales de protección. La política exterior colombiana en derechos humanos se ha limitado a la defensa a ultranza del Estado, en detrimento de la defensa de los derechos humanos de la población. Defender lo indefendible y restringir a lo máximo posible la acción de los órganos y mecanismos de protección internacional, parecen ser los dos únicos credos de la política exterior de derechos humanos. La razón de Estado ha sido su único norte, pero nunca lo ha sido la razón humana.

### **BIBLIOGRAFIA**

- Borda Guzmán, Sandra (2012). “La administración de Álvaro Uribe y su política exterior en materia de derechos humanos: de la negación a la contención estratégica”. En: Análisis Político, No. 75, Bogotá, mayo-agosto.
- Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos (1988), Por la vigencia de los derechos humanos. Bogotá: Presidencia de la República.
- Gallón, Gustavo (1997). “Diplomacia y Derechos Humanos: entre la intersección y el aislamiento”. En: Ramírez, Socorro (editora). Colombia Entre Intersección y el Aislamiento: la política exterior colombiana en los años noventa. Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Gallón, Gustavo y Andreu, Federico (1990). Sistema Judicial y Derechos Humanos en Colombia. Comisión Andina de Juristas – Seccional colombiana. Bogotá: Ediciones ECOE.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2005). Memorias al Congreso, 2004-2005. Bogotá.  
\_\_\_\_\_(2006). Memorias al Congreso, 2005-2006. Bogotá.  
\_\_\_\_\_(2007) Memorias al Congreso, 2006 -2007. Bogotá
- Naciones Unidas (2013). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal – Colombia, Documento A/HRC/24/6.  
\_\_\_\_\_(2016). Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Colombia, Documento CCPR//COL/CO/7.  
\_\_\_\_\_(2018). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal – Colombia. Documento A/HRC/39/6.
- Tirado Mejía, Álvaro (1988). La lucha contra la violencia y la impunidad: un empeño democrático. Anotaciones a un informe de Amnistía Internacional. Bogotá: Presidencia de la República.

---

## ***Adiós a la CEPAL***

**JORGE IVÁN GONZÁLEZ**

**Profesor de las Universidades Nacional y Externado de Colombia**

---

### **Introducción**

La estructura de las exportaciones colombianas ha cambiado de manera sustantiva. Las variaciones son radicales. En 1995, cuando apenas comenzaba a sentirse el impacto de la apertura, el petróleo y los minerales representaban el 22,6%. En el 2016 el porcentaje subió a 42,7%. Si a esta cifra se le agrega la participación correspondiente a la agricultura, de 17,14%, se llega a la conclusión que el 60% de las exportaciones representa bienes primarios. Colombia, como ha sucedido en la mayoría de los países de América Latina, ha reprimarizado sus exportaciones. Este proceso ha llevado a una pérdida de importancia de las exportaciones de bienes industriales, que se redujeron del 17,89% al 11,75% en el mismo período.

La reprimarización de la estructura de las exportaciones se aleja, de manera radical, de las visiones originales de la CEPAL. No se trata de añorar las ideas cepalinas sino de mostrar que los mensajes de aquellos días ayudan a explicar la situación actual y, además, podrían ser útiles para mejorar el diseño de la política económica.

El análisis se hace tres partes. La primera examina la concepción original de la CEPAL en el pensamiento de Prebisch. La segunda estudia las características de la economía colombiana, diferenciando dos períodos. El primero va desde 1960 hasta 1990. Y el segundo desde 1991 hasta 2016. El primer período fue mejor que el segundo. En el análisis se le da relevancia a las dinámicas del PIB y de la cuenta comercial de la balanza de pagos.

Finalmente, la tercera reflexión es sobre la propuesta que está haciendo la CEPAL para mejorar la situación del continente y de la economía colombiana.

### **El pensamiento original de la CEPAL**

En América Latina, en los años cincuenta y sesenta, la literatura económica buscaba alternativas que permitieran un desarrollo endógeno que fuera sostenible en términos económicos. Por aquellos días no se habían introducido los aspectos ambientales y poco se hablaba de temas centrales como el cambio climático. Es bueno recordar que el informe de Meadows, Meadows, Randers y Behrens III (1972) al Club de Roma se presentó a comienzos de los años setenta. Estas preocupaciones ambientales no eran constitutivas de las reflexiones tempranas de la CEPAL. La sostenibilidad se concebía en términos económicos, ya que los asuntos ambientales todavía no eran constitutivos de las miradas cepalinas, ni de la de la mayoría de los organismos internacionales.



Para Prebisch, las economías latinoamericanas deberían buscar: i) Una reducción de las importaciones (sustitución de importaciones), y un aumento de las exportaciones, dándole prioridad a los bienes manufacturados. Este propósito está directamente relacionado con la prioridad que se le atribuye a la industria, en la lógica de Harrod (1939). La industria es la base de la solidez de la economía. ii) La búsqueda de un mercado común de corte regional. Para agilizar las exportaciones se deben crear condiciones regionales que favorezcan el intercambio entre países. En este contexto fueron estimulados procesos de integración como los del Pacto Andino. iii) Había una fuerte convicción sobre la importancia de regular la tasa de cambio. iv) En el pensamiento cepalino se parte de un postulado fundamental y es que el mercado tiene que estar regulado.

### **La sustitución de importaciones**

La sustitución de importaciones y el aumento de las exportaciones. Una de las preocupaciones centrales de la CEPAL de los años cincuenta y sesenta era reducir las importaciones, sobre todo las de bienes de consumo durables y alimentos. Frente a los bienes de capital no se tenía demasiadas expectativas. Para el caso colombiano era claro que se estaba muy lejos de poder contar con una industria productora de máquinas. Brasil, en cambio, sí se propuso el objetivo de elaborar bienes de capital. La opción de sustituir importaciones estaba respaldada por un afán de búsqueda de autonomía. Las importaciones generan dependencia, consumen el ahorro nacional, y no favorecen las dinámicas endógenas de crecimiento y empleo. El ideal, siguiendo a autores como Thirlwall (2003), sería fortalecer los excedentes de las cuentas externas, de tal forma que las exportaciones estimulen los procesos de desarrollo internos.

Esta mirada cepalina tiene un claro acento keynesiano, en el que la demanda es fundamental, y es considerada como el motor de la economía. La conjugación de las demandas interna y externa es el principal determinante del crecimiento en el mediano y largo plazo.

Para que la sustitución de importaciones pueda ser exitosa se requiere que el aumento de las exportaciones no esté basado en bienes primarios, sino en actividades industriales con efectos multiplicadores. La relevancia que se le otorga a la industria permite hacer efectiva la sustitución de importación, mejorar la productividad y la competitividad. Y en este proceso se logra fortalecer las demandas interna y externa.

---

Para Prebisch, estos análisis hacen parte de una visión global de la división internacional del trabajo. La mayor productividad de los países ricos incide en la dinámica de los países pobres. Entre las naciones hay transferencias de recursos que terminan favoreciendo a los países avanzados. El lenguaje cepalino estaba influenciado por las teorías del desarrollo que suponen una relación asimétrica entre los países avanzados y en desarrollo. Desde esta perspectiva, hay una transferencia de excedentes desde los países menos avanzados hacia los más desarrollados<sup>1</sup>.

Las preocupaciones de Prebisch se inscriben en el contexto de las polémicas alrededor de la teoría de la dependencia, que siempre hizo énfasis en las relaciones desiguales entre países. Las inequidades se observan entre países y, al interior de cada país, entre los sectores agrícola e industrial. Los trabajadores del campo, dice Prebisch, están menos organizados que los de la ciudad y no logran reivindicaciones salariales significativas. Este menor ingreso que perjudica al trabajador, termina siendo aprovechado por el sector industrial. Y, a su vez, en los países avanzados la posibilidad de organización sindical es superior a la que existe en los países en desarrollo.

La industrialización favorece al conjunto de la economía del país, y estimula el ingreso de la población. Esta relevancia que se le da a la industria tiene justificaciones micro (Harrod 1939) y se inscribe en una visión de conjunto de la teoría del desarrollo.

### **La búsqueda del mercado común regional**

La ampliación de la demanda requiere que haya una extensión de los mercados. No basta con la consolidación del mercado interno, así que es necesario ampliar las dimensiones geográficas llevándola hasta los ámbitos regionales<sup>2</sup>. La sustitución de importaciones no es un asunto limitado a un solo país, sino que es una tarea del conjunto de América Latina. Los acuerdos regionales como el Pacto Andino fueron la concreción de estos propósitos comunes. La ampliación de la demanda con una perspectiva regional ayuda a compensar las desigualdades que se presentan en el intercambio global. La unión de los países permite adquirir una mayor fuerza de negociación frente a los países avanzados.

En los años cincuenta la teoría del desarrollo (Lewis 1954) fundamentó sus análisis en un modelo de dos sectores (agrícola e industrial). El diferencial de productividad entre el campo y la ciudad es un elemento sustantivo del análisis. En el modelo de Lewis el sector rural le transfiere excedentes al industrial. La ampliación del mercado está íntimamente ligada a la preponderancia que se le ha dado a la industria.

En la perspectiva de Prebisch el aumento de la productividad es un reto fundamental. El mejoramiento de la productividad industrial debe ir a la par con el mejoramiento de la eficiencia del sector agropecuario. Prebisch considera pertinente la aproximación de Lewis sobre la oferta excedentaria de mano de obra en el sector agrícola. El exceso de mano de obra en la agricultura lleva a una reducción de la productividad media por trabajador. Si en la pequeña área de la finca se concentra el trabajo manual, es evidente que haya una disminución de la productividad media por empleado. Este diagnóstico llevó a concluir que la mano de obra excedentaria del campo puede ser aprovechada por la industria. A medida que la tecnología avanza, en el campo se requiere un menor número de personas.

Y, en líneas generales, los avances en productividad tienen incidencias positivas en el ahorro. Los aumentos de productividad están directamente relacionados con crecimientos del ingreso. Prebisch muestra que los avances

---

<sup>1</sup> “En otros términos, mientras los centros han retenido íntegramente el fruto del progreso técnico de su industria, los países de la periferia les han traspasado una parte del fruto de su propio progreso técnico” (Prebisch 1950, p. 16).

<sup>2</sup> “No debe, pues, olvidarse que, cuanto mayores sean las exportaciones de la América Latina, tanto más intenso podrá ser el ritmo de su desarrollo económico” (Prebisch 1950, p. 50).

---

en la industria son compatibles con los progresos que se consigan en el área rural<sup>3</sup>. Además, la agricultura y la exportación de bienes primarios es necesaria para favorecer el desarrollo industrial y obtener las divisas necesarias para importar los bienes de capital necesarios para el desarrollo industrial.

La industrialización no es un fin en sí mismo, sino el medio para apropiarse del saber técnico y mejorar “el nivel de vida de las masas” (Prebisch 1950, p. 6). No toda industrialización es conveniente. Es favorable la que lleva a elevar “el bienestar mensurable de las masas”<sup>4</sup>.

### **El control de la tasa de cambio**

Prebisch (1950) pone en evidencia la relevancia que tiene la política monetaria y cambiaria en la consolidación del desarrollo de los países. En los años cincuenta, el patrón oro estaba en pleno auge, y Prebisch muestra las dificultades que tienen los países de la periferia para obtener los dólares necesarios para la importación.

El control de cambios, dice Prebisch, “no fue el resultado de una teoría, sino una imposición de las circunstancias”. Esta mirada es pragmática. No obstante, en los años cincuenta la teoría económica mostraba una clara preferencia por la tasa de cambio fija. Había claridad sobre la relevancia de la intervención del gobierno porque se reconocía que los mercados de capitales no convergen hacia el equilibrio. Gracias al control de cambios es posible “atenuar las graves repercusiones de acontecimientos exteriores sobre la actividad interna de los países latinoamericanos” (1950, p. 32). El control de capitales, adicionalmente, permite contrarrestar los impactos de los procesos externos en la estabilidad interna de la economía.

En la teoría del desarrollo se observa un círculo vicioso. Por un lado, el país necesita dólares para adquirir los bienes de capital y de consumo que son necesarios. Pero, por el otro lado, sin un aumento de las exportaciones y sin una consolidación de la sustitución de importaciones, no es posible conseguir los dólares. Para superar estas dificultades, los países latinoamericanos deben recurrir al crédito. Y, posteriormente, una vez que se consolide la productividad, será posible obtener los recursos necesarios para responder por el crédito.

### **El mercado tiene que ser regulado**

Para Prebisch y la CEPAL siempre fue claro que el mercado tiene que ser regulado y que la intervención del Estado es necesaria para mantener el ritmo de crecimiento de la economía. Fiel a los principios keynesianos, la política pública debe ser contracíclica. Para contrarrestar las fluctuaciones originadas por la incertidumbre, Keynes (1936) mostró la necesidad de contar con *convenciones*, o formas institucionales que permitieran regular la dinámica de los mercados. La regulación reduce la incertidumbre ocasionada por los movimientos impredecibles de la moneda, y del comportamiento errático de los individuos<sup>5</sup>.

---

3 “La industrialización de América Latina no es incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria. Por el contrario, una de las condiciones esenciales para que el desarrollo de la industria pueda ir cumpliendo el fin social de elevar el nivel de vida, es disponer de los mejores equipos de maquinaria e instrumentos, y aprovechar prontamente el progreso de la técnica, en su regular renovación. La mecanización de la agricultura implica la misma exigencia. Necesitamos una importación considerable de bienes de capital, y también necesitamos exportar productos primarios para conseguirla” (Prebisch 1950, p. 7).

4 “A tal propósito, es necesario definir con precisión el objeto que se persigue mediante la industrialización. Si se la considera como el medio de llegar a un ideal de autarquía, en el cual las consideraciones económicas pasan a segundo plano, sería admisible cualquier industria que substituya importaciones. Pero si el propósito consiste en aumentar lo que se ha llamado con justeza el bienestar mensurable de las masas, hay que tener presentes los límites más allá de los cuales una mayor industrialización podría significar merma de productividad” (Prebisch 1950, p. 11, énfasis añadido).

5 En versiones contemporáneas como la de Mazzucato (2011), el Estado tiene funciones empresariales y, por tanto, la intervención es necesaria y conveniente.



## **La comparación de los dos períodos**

No es pertinente hablar de un “modelo” de desarrollo económico. La noción de modelo lleva implícita una cierta homogeneidad. Además, supone que existe una “tipología” de modelos. Más que una caracterización del “modelo”, se proponen algunas líneas de acción que son significativas, y que muestran cambios relevantes en la economía colombiana.

Con el fin de examinar el “impacto” de las ideas Cepalinas, han sido diferenciados dos períodos. El primero va de 1960 a 1990. Y el segundo, de 1991 a 2016. El cambio de la orientación de la política económica se presentó en 1991, y no durante los años del gobierno de López (1974-1978). Este gobierno ha sido calificado de “aperturista” pero, como bien señala Bejarano, lejos de avanzar hacia la apertura, en los años setenta la economía se cerró. Piensa que “... la liberación de importaciones en Colombia después de 1975 ha sido puramente retórica” (Bejarano 1980, p. 56).

Las variables que consideramos relevantes son tres: crecimiento del producto, variación de las exportaciones y de las importaciones. Desde el punto de vista del pensamiento cepalino estas tres variables son determinantes para entender los procesos económicos. Son elementos centrales de la teoría del desarrollo.

El crecimiento anual del PIB fue mayor en el primer período (4,48%) que en el segundo (3,35%). Este resultado sería una primera evaluación del impacto que han tenido dos modalidades muy diferentes de la política económica. En el primer período, además de la dinámica favorable del PIB, también se observa un crecimiento anual de las exportaciones (4,65%) mayor que el de las importaciones (3,77%). Como la dinámica de las exportaciones supera a la de las importaciones, el saldo externo tiende a ser positivo.

**Cuadro 1 - Comparación de los dos períodos (1960-1990) y (1991-2016).  
Tasas de crecimiento anuales**

Años	<b>PIB</b>	<b>exportaciones</b>	<b>importaciones</b>
	%	%	%
1960-1990	4,48	4,65	3,77
1991-2016	3,35	1,60	4,68
1960-2016	3,95	3,32	4,05

Fuente: Sáenz, Sánchez y González (2019)

---

Durante el segundo período, los indicadores son completamente distintos. Además de que el crecimiento del PIB (3,35%) fue inferior al del primer período, la balanza de la cuenta comercial tiende a ser negativa. Las importaciones crecieron al 4,68%, a un ritmo muy superior al de las exportaciones que lo hicieron al 1,6%. Es interesante constatar que los déficits presentados durante el segundo período en las cuentas externas (comercial y corriente) tuvieron lugar en momentos de euforia por la firma de tratados comerciales. Estos acuerdos no han contribuido a cerrar la brecha del sector externo. En lugar de una apertura “hacia fuera” como la habían anunciado los gobiernos, la apertura fue “hacia adentro”, con consecuencias negativas para la producción y el empleo.

Es claro, entonces, que entre los dos períodos las diferencias son significativas. Las variables escogidas, crecimiento y balance en la cuenta comercial, son representativas del desempeño de los países. El primer período estuvo muy marcado por las ideas de Keynes, mientras que el segundo estuvo guiado por políticas no-keynesianas. Los resultados más favorables del primer período muestran que las medidas intervencionistas son más favorables que las políticas que propendan por la liberación cambiaria y comercial.

En Colombia el gran impulsor del espíritu keynesiano-cepalino del primer período fue Lleras Restrepo (1966-1970), quien se preocupó por impulsar el mercado interno, la integración regional, y el control de capitales. Además, replanteó las relaciones internacionales del país, y llevó a cabo la gran transformación administrativa del Estado. La reforma que se hizo en 1968 fue definitiva y todavía está vigente.

El estatuto cambiario se modificó a través del decreto 444 de 1967. Para Lleras era claro que la sustitución de importaciones tenía que estar acompañada de una regulación de la tasa de cambio. En su perspectiva, el estímulo a la industria exigía un manejo discrecional de la política cambiaria.

El enfoque sobre el control de cambios se modificó de manera sustantiva en 1991, y contra todas las recomendaciones se hizo una apertura radical de la cuenta de capitales. Había un cierto consenso entre los autores que participaron en el texto editado por Cárdenas y Garay (1993), en que la liberación comercial debería preceder a la liberación cambiaria. Esta lógica, se decía, permite una transición más suave. La administración Gaviria (1990-1994) no siguió estas recomendaciones y de manera abrupta hizo la liberación cambiaria, y la antepuso a la liberación comercial. De un momento a otro, el gobierno abrió el mercado de capitales contradiciendo la lógica que había guiado el estatuto cambiario de Lleras. La entrada abrupta de capitales desestabilizó la estructura productiva, y la revaluación del peso estimuló las importaciones. Es sorprendente que se haya realizado la apertura de capitales de manera radical porque en 1987, cuando se celebraron los veinte años del Estatuto Cambiario de Lleras, entre los diferentes analistas hubo consenso en que el Estatuto había sido una obra maestra de política económica<sup>6</sup>.

El presidente Gaviria (1990-1994) y el ministro de Hacienda, Hommes, no aceptaron que la secuencia de la liberación debería ir de lo comercial hacia lo cambiario. Procedieron en sentido contrario, y antepusieron la libertad cambiaria a la comercial. Esta opción tuvo un impacto negativo en la estructura productiva, agrícola e industrial. Entre 1990 y 1994 el saldo de la balanza comercial pasó de un superávit de 5,5% del PIB a un déficit de -5,5%, así que la apertura se reflejó en una pérdida notable de competitividad. El daño estructural que se le hizo a la economía nacional no se ha reparado. La liberación desordenada de la tasa de cambio llevó a una entrada masiva de dólares que generó revaluación, volatilidad, y que distorsionó la dinámica de la economía real. El desbalance se fue consolidando y en 1999 llegó a una situación extrema, cuando el PIB se redujo -5,2%. Esta coyuntura recesiva impactó las importaciones y las exportaciones.

Entre los gobiernos del primer período había claridad sobre los efectos multiplicadores y positivos que tiene el superávit externo, siempre y cuando las exportaciones sean la expresión de una mayor productividad y

---

<sup>6</sup> Los comentarios favorables al Estatuto Cambiario quedaron consignados en la publicación que hizo el Banco de la República (1987).

---

competitividad. Este enfoque advierte sobre la inconveniencia de modelos exportadores que no estén respaldados por procesos industriales y agropecuarios. Desde esta lógica, el efecto de las exportaciones puede ser estímulo a la industria exigía un manejo discrecional de la tasa de cambio. Además, la reforma administrativa del Estado, y el impulso al Grupo Andino, fueron la concreción de su visión de la economía.

En el primer período se creía en la bondad de la intervención del Estado, en las virtudes de los impuestos progresivos, en la conveniencia de la regulación. Estos postulados se dejaron de lado y a partir de los años noventa se confió de manera excesiva en la liberación de los mercados. Los resultados muestran que el primer período fue mejor que el segundo.

### **Alternativas propuestas por la CEPAL**

Recientemente la CEPAL ha propuesto avanzar hacia un *cambio estructural progresivo*, que conjuga una dimensión micro, la *eficiencia schumpeteriana*, una mirada macro, la *eficiencia keynesiana*, y una perspectiva de sostenibilidad, la *eficiencia ambiental*.

“El concepto ordenador es el *cambio estructural progresivo*, definido como un proceso de transformación hacia actividades y procesos productivos que presenten tres características: ser intensivos en aprendizaje e innovación (*eficiencia schumpeteriana*), estar asociados a mercados en rápida expansión, que permitan aumentar la producción y el empleo (*eficiencia keynesiana*), y favorecer la protección del medio ambiente y el desacople entre crecimiento económico y emisiones de carbono (*eficiencia ambiental*). Para lograr estructuras productivas con estos tres tipos de eficiencia, que hagan compatibles la igualdad y la protección ambiental, se requiere un nuevo conjunto de instituciones y coaliciones políticas que las promuevan a nivel global, regional, nacional y local” (CEPAL 2016, p. 10, cursiva añadida).

De las ideas iniciales de la CEPAL se conserva la *eficiencia keynesiana*. Los asuntos ambientales no estaban al orden del día en los años cincuenta. Y para Prebisch (1981), las apreciaciones de la escuela austriaca (Mises, Hayek, Schumpeter) son inaceptables, porque le parecían muy cercanas al pensamiento friedmaniano, que no reconoce el papel virtuoso que podría cumplir la intervención del Estado<sup>7</sup>.

La CEPAL de hoy está releyendo los aportes de la escuela austriaca, y aceptando sus advertencias en contra de los totalitarismos, y de la pretensión positivista de las disciplinas sociales. Con los austriacos y con Keynes, se acepta la relevancia de la incertidumbre, y se critican los gobiernos totalitarios<sup>8</sup>. La CEPAL centra la atención en la importancia que la atribuye Hayek a la innovación y al “espíritu empresarial”. Y sobre la sostenibilidad, la CEPAL se inscribe en el mensaje de los organismos internacionales, que propenden por un cambio de la matriz energética que permita consolidar un *crecimiento verde* (Ocde, 2011).

<sup>7</sup> “¡Comprenda Milton Friedman! ¡Compréndalo también Friedrich von Hayek! Un proceso genuino de democratización se estaba abriendo paso en América Latina, con grandes dificultades y frecuentes retrasos. Pero su incompatibilidad con el régimen de acumulación y distribución del ingreso conduce hacia la crisis del sistema. Y la crisis lleva a interrumpir el proceso, a suprimir la libertad política; condiciones propicias para promover el juego irrestricto de las leyes del mercado. Tremenda paradoja la de ustedes. Exaltan la libertad política y los derechos individuales. ¿Pero no advierten que en estas tierras periféricas la prédica de ustedes sólo puede fructificar suprimiendo esta libertad y violando estos derechos? Tremenda paradoja y tremenda responsabilidad histórica. Porque, además de perpetuar y agravar las desigualdades sociales, las ideologías que ustedes predicen conspiran flagrantemente contra el ineludible esfuerzo de llegar a nuevas formas de entendimiento y articulación entre el Norte y el Sur. ¡Incommensurable es el mal que son dogma están haciendo!” (Prebisch 1981, p. 182).

<sup>8</sup> Los estudios de Griffiths (2014, 2015) ponen en evidencia las relaciones que existen entre el pensamiento de Hayek y el ideario social-demócrata. En esta misma línea, Gamble (2013) concluye: “... es perfectamente posible derivar un programa liberal hayekiano de corte social-demócrata, que esté fundado en los principios básicos enunciados por Hayek”.

---

Esta nueva orientación de la CEPAL está basada en un método de análisis muy diferente al de Prebisch. Las tres dimensiones que está proponiendo ahora la CEPAL son muy generales, y se podrían aplicar a todos los países del mundo. El aroma latinoamericano de la visión de Prebisch ha desaparecido. Entre otras razones, porque reina el escepticismo sobre las posibilidades de la integración regional y, sobre todo, porque no se vislumbran alternativas claras al proceso agudo de reprimarización de las economías latinoamericanas.

## BIBLIOGRAFIA

- Banco de la República (1987). 20 Años del Régimen de Cambios y de Comercio Exterior. 2 vol. Bogotá: Banco de la República.
- Bejarano, Jesús (1980). “Anotaciones sobre los Modelos de Apertura: A Propósito del Caso Colombiano”. En: Bejarano, Jesús (2011). Antología Jesús Antonio Bejarano. Volumen 1. Estudios Económicos. Tomo 1. Economía Colombiana. Colección Obra Selecta. Bogotá: Universidad Nacional. pp. 37-66.
- Cárdenas Maurici y GARAY Luis (comp.) (1993). Macroeconomía de los Flujos de Capital en Colombia y América Latina. Bogotá: Tercer Mundo, Fedesarrollo, Fescol.
- CEPAL (2016). Horizontes 2030. La Igualdad en el Centro del Desarrollo Sostenible. México.
- Gamble, Andrew (2013). “Hayek and Liberty”. En: Critical Review. Vol. 2. No. 3/4. pp. 342-363.
- Griffiths, Simon (2014). Engaging Enemies. Hayek and the Left. London: Rowman and Littlefield.
- \_\_\_\_\_(2015). “What Can the Left Learn from Friedrich Hayek?”. En: London Schools of Economics and Political Science, febrero
- Harrod, Roy (1939). “La Teoría Dinámica”. En: Sen, Amartya (1970). México: Fondo de Cultura Económica. pp. 43-62.
- Keynes, John Maynard (1976). Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lewis, Arthur (1954). “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor”. En: Manchester School. vol. 22. No. 2. May. pp. 1-30.
- Mazzucato, Mariana (2011). The Entrepreneurial State, The Open University. London: Demos
- Meadows, Donella., Meadows, Dennis, Randers, Jørgen, Behrens III, William (1972). The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind. New York: Universe Books, New York.
- OCDE (2011). Hacia el Crecimiento Verde. Un Resumen para los Diseñadores de Políticas, Ocde, Paris.
- Prebisch, Raúl (1950). El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas. Santiago: CEPAL.
- \_\_\_\_\_(1981). “Díalogos Acerca de Friedman y Hayek. Desde el Punto de Vista de la Periferia”. En: Revista CEPAL, no. 15. Dic. pp. 161-182.
- Sáenz Jorge, Sánchez, Germán y González, Jorge (2019). Las Restricciones de la Balanza de Pagos en el Crecimiento Colombiano (1960-2016). Examen de la Ley de Thirlwall. Bogotá: Universidad Militar (mimeo).
- Thirlwall, Anthony (2003). La Naturaleza del Crecimiento Económico. Un Marco Alternativo para Comprender el Desempeño de las Naciones. México: Fondo de Cultura Económica.

Persistencia de conflictos armados en las regiones  
*Camilo González Posso*

El acuerdo final y el Plan Nacional de  
Desarrollo: compromisos y correspondencia  
*CINEP – CERAC STCVI*

Una deuda con la representación política: las  
circunscripciones especiales transitorias de paz  
*Lida Margarita Núñez Uribe*

Contribución al entendimiento de la oposición  
al proceso de paz y de las dificultades para la  
implementación del Acuerdo Final  
*Jaime Zuluaga Nieto*

El Bicentenario, las élites y el poder  
*Ricardo García Duarte*

El clero católico en la Independencia  
*Fernán E. González*

Perspectivas históricas del ascenso chino  
*Beethoven Herrera Valencia*

El *lawfare* en América Latina:  
la guerra judicial en Brasil  
*Silvina M. Romano*

La inestabilidad “estable” de Oriente Medio  
*Juan Sebastián Brizneda Henao*  
*Víctor De Currea-Lugo*  
*Mauricio Alejandro Ríos-Molina*  
*Elsy Lorena Salamanca Londoño*

La política exterior colombiana de derechos humanos:  
razón de Estado versus razón humana  
*Federico Andreu-Guzmán*

Adiós a la CEPAL  
*Jorge Iván González*