

Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia
Bogotá, D.C. Colombia. Edición 91 Abril de 2017

El complejo trayecto de la paz

El complejo paramilitar se transforma

Participación ciudadana y construcción de paz
en Colombia

La Nación y la equidad tributaria

Venezuela en su laberinto

ISSN 0121-2559



9 770121 255009

00091




Foro
Nacional por Colombia

Suscríbase a **Revista Foro**

**Democracia
Economía
Análisis político
Género
Medio ambiente**

**Comunicación
Derechos humanos
Educación
Gestión pública
Conflicto y paz
Nuevas Ciudadnías**

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

Valor suscripción anual (tres números) \$75.000

Valor suscripción dos años (seis números) \$ 145.000

Contáctenos para brindarle información detallada:

email: info@foro.org.co

Teléfono: +571-2822550

Página web: www.foro.org.co

Dirección: Cra 4A No. 27-62

Publicado con el apoyo de:

Brot
für die Welt

Revista Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

No. 91 \$ 23.000 Abril de 2017



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

Colaboradores Internacionales

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

Asamblea de Miembros de Foro

Francisco Mejía Lema, Fabio E. Velásquez Carrillo, Enrique Vera Durán, Esperanza González Rodríguez, María Fernanda Quintana Montaña, Diógenes Rosero Durango, Nohema Hernández Guevara, Carlos Moreno Ospina.

Diagramación y fotografías internas

Catalina Velásquez G.

Carátula

Fotografías originales de Catalina Velásquez G.

Impresión

Gente Nueva Editores, quien sólo actúa como impresor.

Licencia número 3886 del Ministerio de Gobierno

Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62

Teléfonos: 282 2550 - Fax: 286 1299

Bogotá D.C. - Colombia

www.foronacional.org

correo electrónico: info@foro.org.co

Revista Foro es editada, impresa y distribuida gracias al apoyo de la agencia de cooperación Brot für die Welt (Pan para el Mundo).

Contenido

Editorial

Perspectivas de la paz en tiempos inciertos y difíciles 2

El complejo trayecto de la paz

El complejo paramilitar se transforma
Camilo González Posso 6

El sistema integral para la implementación de garantías de seguridad territorial y desmantelamiento de estructuras criminales sucesoras del paramilitarismo
Corporación Nuevo Arco Iris 23

La Nación y la equidad tributaria
Ricardo Bonilla González 32

Participación ciudadana y construcción de paz en Colombia
Fabio E. Velásquez C. 43

Las negociaciones Gobierno-ELN: pasado inmediato, presente y futuro
Luis Eduardo Celis Méndez 56

La constituyente de 1991 y el proceso de paz. Particular incidencia del EPL (Segunda parte)
Álvaro Villarraga Sarmiento 68

Contexto Internacional

Venezuela en su laberinto
Socorro Ramírez 81

El "turno" de Francia. Elecciones presidenciales 2017
Jesús Darío Rodríguez 96

Testimonio

Colombia-España 1978-2018. Una mirada parcial, proactiva y propositiva
Proceso de paz - 15m - Multipartidismo
Gustavo Vivas Rebolledo 103

EDITORIAL

PERSPECTIVAS DE LA PAZ EN TIEMPOS INCIERTOS Y DIFÍCILES

Nos encontramos *ad portas* del fin del ciclo de la guerra insurgente en Colombia, gracias a la negociación política que hizo posible la salida de la guerra de las FARC-EP y del desarrollo de las negociaciones en curso con el ELN. El contenido reformista del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz Estable y Duradera y de la Agenda de Diálogos para la Paz que se discute con el ELN puede determinar una coyuntura de oportunidad para entrar en una etapa de reformismo democrático que permita superar las tradicionales condiciones de pobreza, inequidad y exclusión política que han caracterizado a nuestra sociedad, abrir y/o fortalecer canales de participación que hagan efectiva la democracia de participación consagrada en la Constitución de 1991, resolver positivamente las conflictivas relaciones entre el centro y las regiones y crear las condiciones para la construcción democrática de la paz que hagan posible una paz democrática.

Que ello suceda depende, en gran medida, de la capacidad de los sectores democráticos para sacar adelante las reformas, del compromiso del gobierno para implementar

y cumplir con lo pactado en el Acuerdo Final con las FARC-EP y lo que se convenga con el ELN, y de la posibilidad de neutralizar la oposición a los acuerdos de paz y sus contenidos reformistas.

No es fácil entender, por parte de un observador desprevenido, la enconada oposición de un amplio sector de la sociedad colombiana a los acuerdos que nos han puesto en el camino del fin definitivo de la guerra. Y es menos fácil de entender la posición de dirigentes políticos que en el pasado inmediato buscaron infructuosamente ponerle fin a la guerra mediante la negociación política y hoy son críticos intransigentes de las exitosas negociaciones de paz.

“Más allá de narcisismos políticos, que existen, probablemente lo que ayude a entender la radicalidad de algunos sectores opositores es la identificación de los intereses potencialmente afectados por el contenido de lo acordado en La Habana”.

Más allá de narcisismos políticos, que existen, probablemente lo que ayude a entender la radicalidad de algunos sectores opositores es la identificación de los intereses potencialmente afectados por el contenido de lo acordado en La Habana y lo que eventualmente se acuerde con el ELN. En la agenda negociada con las FARC-EP sus primeros dos puntos tienen que ver con la Reforma Rural Integral y la Participación Política. Y la Agenda en discusión con el ELN gira en torno a la participación



política. Esta -incluso- supedita la definición de sus posibles contenidos democratizadores –“democracia para la paz”- a la participación efectiva de la sociedad. Las agendas tocan dos aspectos que se encuentran en la base del carácter inequitativo y excluyente de la sociedad colombiana: la tierra y la participación política. Una y otra han sido negadas a los sectores sociales populares. Abrir el acceso a una y otra afecta, así sea parcialmente, los privilegios tradicionales de las elites que se han apropiado de la tierra y del poder político. He allí una de las claves del radicalismo de la oposición.

Abrir la etapa reformista democratizadora demanda una gran capacidad de los sectores democráticos para moverse eficazmente entre los juegos de intereses encontrados y una fortaleza política que aún no se ha manifestado, al menos suficientemente. Hacer de la aplicación de los acuerdos una coyuntura de oportunidad para democratizar la sociedad demanda

comprometerse con la exigencia de su implementación y del respeto a lo acordado. La sociedad civil está más a la expectativa frente a la implementación que en la defensa activa y en la construcción de espacios reformistas que articulen las demandas de los sectores sociales con contenidos de los acuerdos. Más sombras que luces se proyectan de este lado, hasta el momento.

“Hacer de la aplicación de los acuerdos una coyuntura de oportunidad para democratizar la sociedad demanda comprometerse con la exigencia de su implementación y del respeto a lo acordado”.

Por su parte el gobierno se la ha jugado para sacar adelante las negociaciones, ha desplegado campañas pedagógicas para defender los acuerdos mediante el conocimiento de sus contenidos, ha buscado sin vacilaciones el apoyo de la comunidad internacional.

Pero, al mismo tiempo, ha dado muestras de incoherencia en el respeto a lo acordado, seguramente motivado por la fuerza de los intereses en juego. Ejemplos de ello son la Ley de ZIDRES, tramitada simultáneamente y en dirección opuesta a lo negociado en el punto sobre reforma rural integral. Y lo ocurrido con la Jurisdicción Especial de Paz (JEP) a la que le introdujo

una reforma que abrió una tronera para garantizar impunidad a los mandos militares al sustraer algunas conductas de éstos a la competencia de la JEP. Además, el gobierno ha dado muestras de las dificultades, casi insuperables, para la coordinación institucional en lo que tiene que ver con la política de paz.

En un año preelectoral, que coloca el sol a las espaldas del gobierno en un contexto de fuerte polarización política y una oposición radical que cree que tanto en la guerra como en la política todo vale, mantener la unidad de las fuerzas que conforman la coalición de gobierno no es fácil, situación que es más crítica cuando el gobierno y el presidente concitan una alta opinión desfavorable en las encuestas. Situación agravada por un contexto de bajo crecimiento de la economía y de incertidumbre en torno a las posibilidades de recuperación. Todos estos factores debilitan el margen de maniobra del presidente y del gobierno.

Resulta paradójico que cuando estamos *ad portas* de cerrar definitivamente el ciclo de la guerra insurgente, cuestión altamente positiva y que seguramente marcará un punto de inflexión en nuestra historia, converjan estas condiciones desfavorables que hacen más difícil la aplicación de los acuerdos y el fortalecimiento de los procesos de construcción de paz.

Contrasta esta situación con el reconocimiento internacional ganado por Colombia. En un planeta en el que la amenaza del escalamiento de conflictos regionales, que lleven incluso a enfrentamientos con armas nucleares,

es cada vez mayor, Colombia se ha vuelto un referente obligado de paz. El Nobel de Paz otorgado al presidente Santos es, hasta cierto punto, la más alta manifestación de ese reconocimiento. Regionalmente el fin de la guerra constituye un aporte decisivo a la definición que de América Latina y El Caribe como territorio de paz, libre de armas nucleares, hicieran la Comunidad de Estados Latino Americanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Más allá de este reconocimiento y de un cierto liderazgo regional por parte de Colombia, no hay que hacer caso omiso de los cambios en el contexto internacional. El camino hacia el fin negociado de la guerra insurgente se inició en un momento en el que la geografía política de América Latina y El Caribe estaba marcada por la presencia de gobiernos progresistas, demócratas o de izquierda que cubrían un amplio espectro político: desde la Revolución Bolivariana en Venezuela hasta el gobierno de Concertación en Chile, pasando por la Revolución Ciudadana en Ecuador, el gobierno del Movimiento al Socialismo en Bolivia, el gobierno del PT en Brasil, del Frente Amplio en Uruguay y del FMLN en El Salvador, entre otros. Este fenómeno, sus proyectos de integración política y económica incidieron positivamente en la voluntad negociadora de las FARC-EP y el ELN, y facilitaron el desarrollo de las negociaciones. Hoy el panorama político en América Latina y El Caribe ha cambiado. Gobiernos de derecha sucedieron a los de izquierda o progresistas de Brasil y Argentina. El gobierno venezolano y la Revolución Bolivariana afrontan una crisis profunda. Estos cambios

“Hoy el panorama político en América Latina y El Caribe ha cambiado. Gobiernos de derecha sucedieron a los de izquierda o progresistas de Brasil y Argentina”.

han debilitado los proyectos de integración como UNASUR. Aunque Colombia sigue contando con el apoyo a la política de paz, no es claro, por el momento, cómo incidirá en el apoyo a la implementación de los acuerdos.

El cambio político más fuerte en el Continente se originó en los Estados Unidos con el triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales, triunfo que se produjo en medio de una onda ascendente de partidos y movimientos de derecha en el Continente y en Europa. Al asumir la presidencia reiteró sus críticas a los efectos negativos que la globalización había producido en la economía estadounidense, sostuvo la decisión de revisar los tratados de libre comercio, como el NAFTA, y anunció su retiro de la Alianza Transpacífica, y afirmó una vez más su política xenófoba, el cierre de la frontera para la migración de personas provenientes de algunos países islámicos e insistió en la urgencia de recuperar la posición dominante de los Estados Unidos en el planeta. Resulta prematuro aún pretender establecer cuál será efectivamente la política de su gobierno en materia de relaciones exteriores, seguridad, lucha antinarcóticos.

Por lo pronto hay que decir que, además de la incertidumbre generada por la ausencia de definiciones claras en esos campos, están surgiendo señales que algo iluminan lo que parece ser el camino que va a seguir. El bombardeo a Siria, Afganistán y las amenazas a Corea del Norte revelan el paso de la diplomacia de la persuasión a la de la guerra preventiva. Se agotó la época de la diplomacia de la paciencia, afirmó el Vicepresidente en relación con Corea del

Norte. Lejos de retirar a los Estados Unidos de escenarios de guerra, había dicho que no tenían por qué seguir asumiendo la seguridad de otros, los bombardeos parecen indicar un mayor compromiso militar. Y aunque se acerca a China, el escudo de misiles en la frontera de Corea del Sur es una clara demostración de no querer ceder ante el creciente poderío y presencia China en la región. En medio de la escalada de conflictos regionales son fuertes los temores de una confrontación militar localizada, con posible uso de armas nucleares, en la península coreana, temores generados por el gobierno de Corea y el de los Estados Unidos. Así las cosas, con la excepción de México y Cuba, América Latina no parecería ocupar un sitio importante en la política exterior y de seguridad de los Estados Unidos. Y Colombia no es una prioridad en ese contexto. Desde luego, sobre el supuesto de ser este Continente su seguro

“patio trasero”, al margen de influencias extracontinentales determinantes. Pero todo es incierto y, en cierta forma, imprevisible.

FORO espera contribuir, como lo ha venido haciendo, al debate informado sobre la construcción de paz democrática en el país.

Tiempos inciertos, tiempos difíciles, contextos cambiantes desafían la imaginación y ponen a prueba la voluntad de hacer de la construcción de paz la coyuntura de oportunidad para avanzar en las reformas democratizadoras de la sociedad.

“En medio de la escalada de conflictos regionales son fuertes los temores de una confrontación militar localizada, con posible uso de armas nucleares, en la península coreana”.

EL COMPLEJO PARAMILITAR SE TRANSFORMA

CAMILO GONZÁLEZ POSSO

INDEPAZ

¿“Los paramilitares no existen”?

La lectura del XII Informe sobre narcoparamilitarismo¹ y de los acontecimientos de violencia que siguen presentándose al comenzar 2017 suscita preguntas de analistas, medios de comunicación, académicos y organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales y, por supuesto, de las entidades estatales encargadas de responder a los problemas de seguridad y derechos humanos. La primera cuestión sigue siendo sobre el carácter de estos grupos y sobre la insistencia del gobierno en negar que se pueden denominar paramilitares. El Ministro de Defensa ha repetido que “*En Colombia no hay paramilitarismo*. Decir que en Colombia hay paramilitarismo significaría otorgar un reconocimiento político a unos bandidos dedicados a la delincuencia común u organizada”².

La discusión sobre reconocimiento político a los paras la saldó la Corte Suprema de Justicia cuando le negó la calificación como “organizaciones sediciosas” para las AUC y demás grupos desmovilizados en 2005 que había solicitado la administración de Álvaro Uribe Vélez. En la sentencia del 11 de julio de 2007, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema dice tajantemente que: “Quienes hayan estado vinculados a los grupos paramilitares o de autodefensa, cualquiera sea el grado de participación en la organización y en los delitos cometidos por cuenta de la misma, no pueden ser beneficiarios de amnistía, indulto, su extradición está permitida y, por regla general, no podrán acceder al servicio público y si llegasen a ser elegidos a alguna corporación pública se encontrarán en causal de pérdida de la investidura por subsistir la inhabilidad derivada del antecedente penal que surge de la comisión de un delito que apareja pena de prisión”³.

En varios apartes de la mencionada sentencia se niega a los paramilitares la condición de delincuentes políticos “sediciosos” indicando, entre otros, que no realizan sus acciones violentas y actos terroristas para sustituir el Estado. En el mismo sentido la Corte Constitucional señaló que “El Estado no puede caer en el funesto error de confundir la delincuencia común con la política”⁴ y por ello declaró inexecutable el artículo 71 de la Ley 975/2005⁵.

Con estas precisiones sobre el paramilitarismo como delito común cae por su peso el argumento esgrimido por el Ministro de Defensa antes citado. Pero resulta todavía necesario preguntarse por qué las Autodefensas Unidas de Colombia, el Bloque Central Bolívar y otros reconocidos *narcoparamilitares* han podido ser calificados como paramilitares y desde una definición aceptada explorar la caracterización de grupos herederos de esas formaciones criminales que continúan actuando hoy en Colombia con su constelación de relaciones económicas y políticas.

1 Indepaz, XII Informe sobre paramilitares, Bogotá D.C. febrero 2016. Disponible en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/02/10-Informe-2014.pdf>

2 Véase: <http://www.elcolombiano.com/colombia/en-colombia-no-hay-paramilitarismo-dice-ministro-de-defensa-luis-carlos-villegas-IX5734390> Diario El Colombiano 11 de enero de 2017.

3 Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 11 de julio de 2007. Magistrados Ponentes: Yesid Ramírez Bastidas y Julio Enrique Socha Salamanca. (Aprobada Acta N° 117).

4 Ibídem.

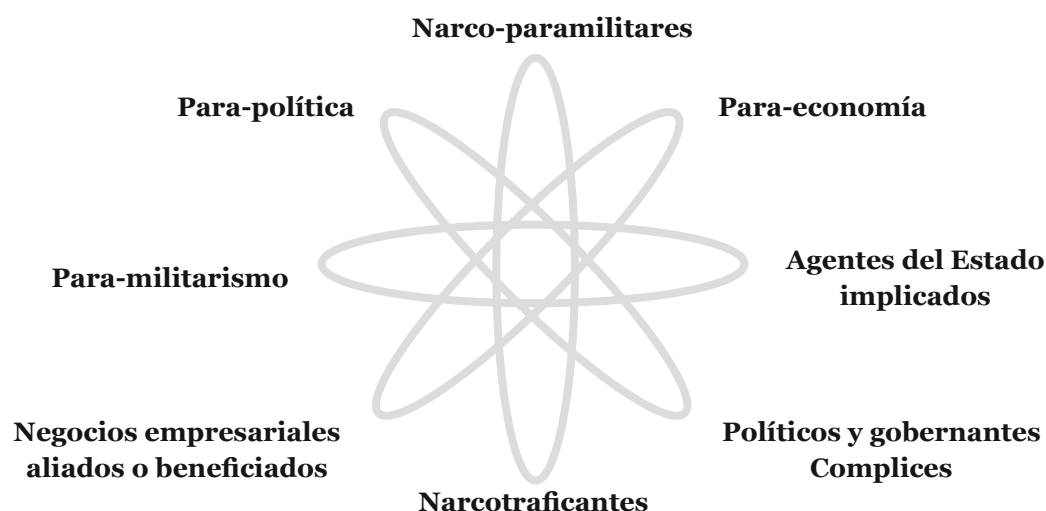
5 Corte Constitucional. Sentencia C 370 de 2006. Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

La definición de grupos armados privados (siempre de criminalidad común) como paramilitares supone que no están constituidos para enfrentar al Estado sino para fines de lucro o de poder asociado a esos objetivos y, además, que para sus operaciones establecen vínculos con agentes estatales o actúan de manera regular en complicidad con ellos, sean autoridades civiles o militares de nivel nacional, regional o local. Se establece así una alianza o interacción de beneficios compartidos o intercambio de favores y se le permite a una organización privada armada ejercer la violencia en contra de la población o selectivamente en contra de personas para imponer un orden mediante el terror.

El elemento esencial que le da carácter paramilitar a un grupo privado que usa la violencia es la delegación del uso de la fuerza por parte de agentes del Estado, ya sea por acción o por omisión, para su ejercicio continuado o sistemático. El paramilitarismo es entonces el complejo de actores públicos y privados que asumen funciones de seguridad pública –incluidos servicios de contrainsurgencia- y ejercen la violencia armada para fines de lucro o de privatización del poder.

Definición del Complejo Paramilitar

Es una múltiple alianza entre grupos armados organizados para negocios, parapolíticos y negociantes de la paraeconomía, que cuentan con niveles de complicidad de agentes del Estado, incluidos miembros de la fuerza pública. Se entrelazan para sus fines de lucro y de poder, asumen funciones de orden desde la criminalidad, tales como operaciones de la mal llamada limpieza social, imposición de dictaduras locales y control de territorios⁶.



Fuente: Indepaz 2017

En la historia reciente de Colombia encontramos diversos tipos o perfiles de paramilitarismo que han tenido su papel en la sociedad en medio del conflicto armado, las guerras civiles y la violencia generalizadas, como ilustra el gráfico de la múltiple alianza representada en las elipses⁷. Entre esos tipos se pueden señalar:

Paramilitarismo institucionalizado: Cuando el Estado promueve grupos privados armados con funciones de seguridad, de inteligencia o de colaboración permanente con la fuerza pública para la garantía del orden público,

⁶ En el Informe de avance 2016 se le llama también *para régimen* como “una aproximación a este fenómeno que es político, económico, militar e ideológico”. Se advierte que no se trata de una estructura jerarquizada pero que “el peligro mayor de centralización o de cohesión está en las justificaciones ideológicas para el recurso a la violencia privada y estatal en contra de opositores a su interés de poder o acumulación”. Revista Punto de Encuentro, Indepaz abril de 2016.

⁷ Ver Yamile Salinas Abdala y Juan Zarama Santacruz, *Justicia y paz. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares*. Centro Nacional de Memoria Histórica, Bogotá D.C. 12 septiembre de 2012. Se utiliza la expresión *Quíntuple Alianza* aplicada a la Casa Castaño. Ver también en Camilo González Posso, Kristian Herbolzheimer y Tathiana Montaña Mestizo. *La Vía Ciudadana hacia la Paz*, Ediciones Indepaz, Bogotá D.C. Enero de 2010. Francisco Gutiérrez utiliza el concepto de *alianza* en forma similar a la definición del *Complejo Paramilitar* en su libro *Orangután con Sacoleva*, IEPRI, Bogotá D.C. 2013.

la defensa de la propiedad y la ampliación de acciones de contrainsurgencia. Ejemplos típicos de esta modalidad de paramilitarismo son las guardias formadas en los años cincuenta, los grupos de civiles armados en apoyo a la contrainsurgencia desde inicios del Frente Nacional, las llamadas “Convivir” o la cadena de informantes organizados y dotados por las Fuerzas Armadas en el marco de la política de seguridad.

Paramilitarismo por complicidad: Agentes del Estado o personas jurídicas o naturales que toleran, financian y/o se benefician de manera sistemática o continuada de las acciones de violencia de grupos armados que ejercen justicia privada o asumen funciones de seguridad pública y contrainsurgencia. Lo anterior se ilustra ampliamente en sentencias del llamado proceso de Justicia y Paz, entre ellas las que condenan a ex jefes de las Autodefensas Unidas de Colombia y el Bloque Central Bolívar⁸.

Parapolítica o política paramilitar: Una agrupación o alianza política que recurre a la violencia de grupos armados para lograr cargos públicos de elección popular o reproducir la captura o cooptación de instituciones del Estado y lograr beneficios mediante la intimidación y la corrupción continuada o sistemática. Esta modalidad actúa desde fracciones de partidos políticos o posiciones en el poder del Estado que entran en alianzas en pactos o alianzas con grupos armados y bandas de sicarios con fines electorales y de captura del Estado. Los pactos entre sectores políticos y paramilitares se documentaron ampliamente en los procesos de la *parapolítica*⁹, y en la liquidación del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

Paraeconomía o paramilitarismo por negocios: Personas jurídicas o naturales dedicadas a negocios que capturan entidades públicas para apoderarse de contratos y rentas y recurren a grupos armados y de sicarios para acumular tierras, riquezas naturales y otros activos. Para estos fines de lucro se dan modalidades de relación directa, indirecta o de complicidad silenciosa con la violencia armada paralela a la acción legítima de la Fuerza Pública. Por ejemplo: Los procesos por acaparamiento de tierras de población desplazada, de tierras baldías o de ese origen; negocios de minería o petróleo respaldados por armas; imposición de contratos a entidades públicas con el apoyo de grupos armados. En esta modalidad están muchas de las empresas y personas naturales que figuran en las compulsas entregadas a la Fiscalía a partir de los procesos de Justicia y Paz. Recientemente, la Fiscalía declaró como delito de lesa humanidad la financiación voluntaria de terceros civiles al Frente Arlex Hurtado de las AUC, ex comandado por Pedro Hasbún¹⁰.

Narcoparamilitares: Son una modalidad de paramilitarismo por negocios especialmente de narcotráfico y lavado de activos. Grupos privados armados para fines de lucro que ejercen funciones de seguridad pública y en ocasiones de contrainsurgencia contando para ello con la complicidad u omisión desde agentes del Estado y de la fuerza pública. Controlan territorios, capturan instituciones estatales, ejercen justicia privada, se apropian por la fuerza de bienes, recursos y rentas y practican sistemáticamente la corrupción desde sus negocios y los de sus aliados. También buscan controlar poderes del Estado y para ello promueven políticos y alianzas con gobernantes o con fracciones locales o nacionales de partidos¹¹.

El complejo paramilitar se puede representar con una hélice que muestra las áreas comunes, relaciones y autonomía relativa de cada componente o elipse del engranaje. En la dinámica del complejo paramilitar, y según períodos o circunstancias, es distinto el peso relativo o coeficiente de cada vector. El funcionamiento del complejo como

8 Ver, por ejemplo: Sentencias del Tribunal Superior del Distrito Sala de Conocimiento de Justicia y Paz de Bogotá contra Salvatore Mancuso (Bloque Catatumbo). Rad. 2006-80008 de. 31 de octubre de 2014; Manuel de Jesús Pirabán (Bloque Centauros y Héroes del Llano). Rad. 2007-83019 del 25 de julio de 2016; Gilberto Pérez Álzate (Bloque Central Bolívar – Libertadores del Sur). Rad. 2006-80450 del 29 de septiembre de 2014.

9 Ver, por ejemplo, sentencias de la Corte Suprema de Justicia contra Juan Manuel López Cabrales y Reginaldo Montes Álvarez (Bloque Córdoba). Rad. 26.942 del 25 de noviembre de 2008; Jorge de Jesús Castro Pacheco (Bloque Norte). Rad. 29.200 del 12 de mayo de 2010 y Juan Carlos Martínez Sinesterra (Bloque Calima). Rad. 30.097 del 8 de junio de 2011.

10 Fiscalía. Resolución interlocutoria No. 002 del 12 de septiembre de 2016.

11 Ver, por ejemplo, sentencia del Tribunal Superior del Distrito Sala de Conocimiento de Justicia y Paz de Medellín (TSJPM) condena contra Rodrigo Alberto Zapata Sierra y otros (Bloques Calima, Élder Cárdenas, Héroes del Llano, Héroes del Chocó y Héroes de Granada). Rad. 2008-83308, 2010-84398 y 2006-80893 del 30 de enero de 2017.

instrumento de contrainsurgencia o fuerza irregular de orden estuvo determinado en un período por las definiciones estatales o gubernamentales, en otro por el *narcoparamilitarismo* y la *parapolítica* y en la última década tiende a dominar la alianza *paraeconomía – narcoparamilitarismo*. Ese predominio en períodos de una línea del tiempo, desde mediados del siglo pasado al presente, no disuelve plenamente a ningún componente.

Estas modalidades del paramilitarismo se han presentado a lo largo del siglo XX y en combinaciones cambiantes se registran también en el siglo XXI. El complejo paramilitar ha sido parte activa en el conflicto armado interno y en el modelo de acumulación de riqueza y poder mediante la violencia y el terror: Es indisoluble de la historia de victimización de regiones y de la sociedad en su conjunto que se muestra trágicamente en las cifras de más de 10 millones de víctimas directas, de toda la población rural (campesina, indígena y afrocolombiana) sometida al horror, de centenares de miles de personas asesinadas, instituciones capturadas, territorios enteros disputados y dictaduras locales o subregionales persistentes.

Del paramilitarismo institucionalizado al narcoparamilitarismo

La desmovilización de las AUC y otras grandes formaciones paramilitares marcó un momento de cambio en las estrategias contrainsurgentes hacia la adopción de políticas de institucionalización de la fuerza del Estado. Normas como la derogatoria de los decretos que autorizaron las “Convivir”, la declaratoria de inexecutable del calificativo de “sediciosos” a los paramilitares y las reformas a la justicia y a los partidos aportan en esa dirección. El destape de la práctica sistemática de las ejecuciones sumarias, mal llamados falsos positivos, que se realizaron con el apoyo de grupos civiles paralelos, fue al tiempo la muestra de la profundidad del paramilitarismo institucional y la oportunidad para una rectificación en las prácticas de guerra¹².

Desde las desmovilizaciones de 2005 y 2006, diversos factores nacionales e internacionales han deslegitimado y deslegalizado el paramilitarismo institucional. En el complejo paramilitar han pasado a pesar más los *narcoparamilitares* y sus aliados de la *parapolítica* y la *paraeconomía* que también han tenido procesos de recomposición. Pero el avance en la desinstitucionalización del paramilitarismo no logra el desmonte de ese complejo que, si bien se encuentra en retroceso, mantiene formas de reemergencia y rearme y franjas institucionales de tolerancia, omisión e impunidad.

Parapolítica reemergente

La *parapolítica* entró en crisis por la presión desde la ciudadanía, fracciones democráticas en los partidos, empresarios no mafiosos, la comunidad internacional y la acción de las Cortes y de la justicia. Al mismo tiempo se debilitó la colaboración contrainsurgente de la fuerza pública y de agentes del Estado con las organizaciones heredadas de las AUC, Bloque Capital, Bloque Central Bolívar, ERPAC y otros de esa generación paramilitar y *narcoparamilitar*.

La Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General de la Nación, en cumplimiento de sus funciones procesaron a 184 Congresistas o ex congresistas y 8 gobernadores entre 2007 y 2013. Doce ex presidentes del Congreso fueron llamados a la justicia¹³. En febrero de 2013 se contaban 41 condenados y 5 declarados inocentes. La Procuraduría abrió 519 procesos disciplinarios contra funcionarios y dirigentes locales en su mayoría en concejos, asambleas y alcaldías¹⁴.

En la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes se iniciaron 4 procesos contra el ex Presidente

12 El Tribunal Superior del Distrito Sala de Conocimiento de Justicia y Paz Medellín, señaló que “La participación de la Fuerza Pública en los crímenes, se extendió a otros casos de ejecución extrajudicial, arbitraria o sumaria. Según José Miguel Gil Sotelo y Daniel Alejandro Serna, ellos uniformaban a las personas, mientras que miembros del Ejército simulaban falsos operativos, hacían el reporte y seguidamente vendían la munición” (TSJPM condena contra Rodrigo Alberto Zapata Sierra y otros, Óp. Cit.). Por su parte, Todd Hawland, representante de la Oficina de las Naciones Unidas en Colombia informó que cerca de 7.000 miembros de la fuerza pública están implicados en 3.500 homicidios – ejecuciones extrajudiciales llamados “falsos positivos” – cometidos entre 1991 y 1996. Entrevista en Caracol TV, marzo de 2017.

13 Verdad Abierta, Estadísticas parapolítica, con cifras de la Misión de Observación Electoral de febrero 2013. <http://www.verdadabierta.com/cifras/3826-estadisticas-parapolitica>

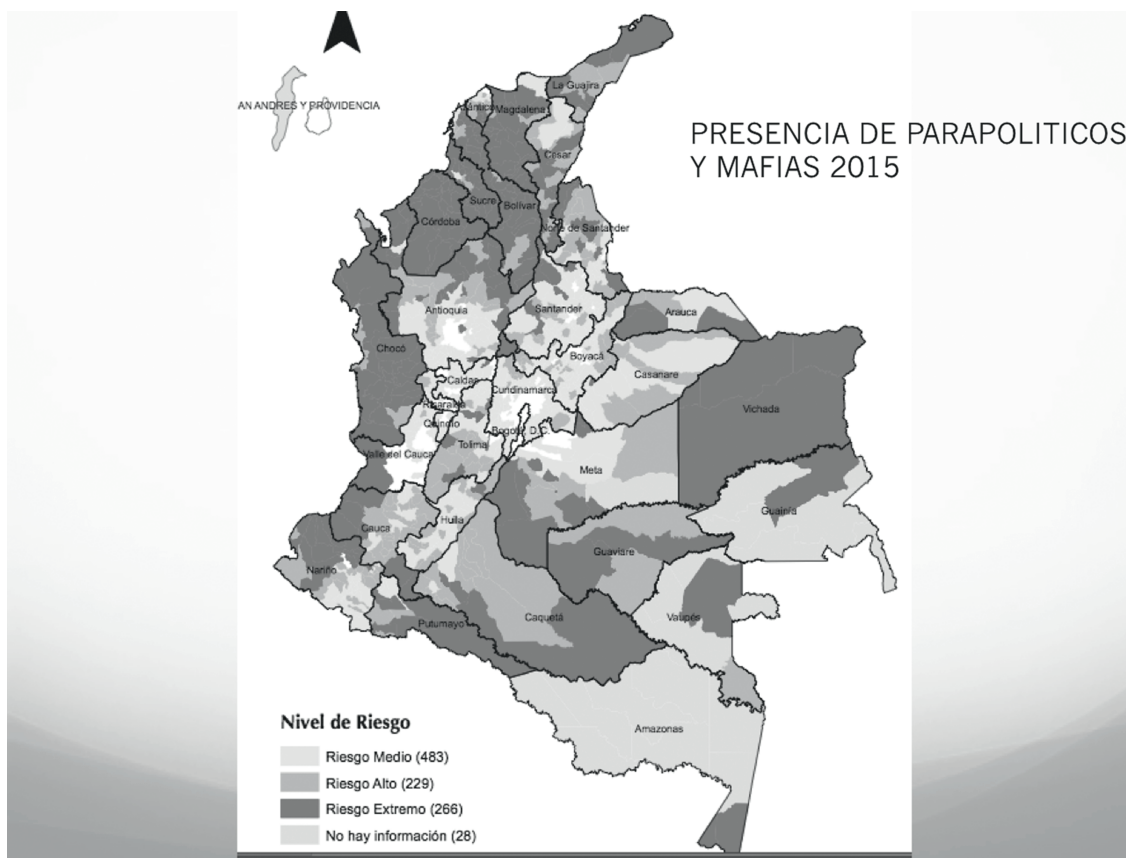
14 <http://www.semana.com/nacion/articulo/procuraduria-adelanta-519-investigaciones-por-parapolitica-y-bacrimpolitica/470010>

Álvaro Uribe Vélez sin que tuvieran mayor desarrollo judicial pero la investigación, y hasta condena por parapolítica o por alianza con los paramilitares, de casi todos sus cercanos colaboradores, ha mostrado la dimensión de la macro organización criminal que ha actuado desde el Estado en las últimas décadas.

Los procesos de Justicia y Paz, no obstante sus limitaciones, dieron insumos importantes sobre la asociación entre políticos de muchos departamentos y los paramilitares. El debilitamiento de la *parapolítica* obligó a recomposiciones en las elecciones de 2006, 2007, 2010, 2011, 2014 y 2015, y en los gobiernos en las regiones, pero se mantienen alianzas con los sucesores o herederos de la *parapolítica* en muchos departamentos y en los partidos mayoritarios en el Congreso de la República¹⁵.

Los clanes de *parapolíticos*, aunque debilitados, volvieron al Congreso como lo indica la foto de 32 parlamentarios en 2010 y otros 32 en 2016. Volvieron menos que los cerca de 100 Congresistas que tenían vínculos con paramilitares y narcotraficantes según dijo Salvatore Mancuso en su momento, pero algunos de los más visibles mantienen sus posiciones, sus redes regionales y tentáculos en las altas esferas. La Fundación Paz y Reconciliación publicó la lista de 140 candidatos - reconocidos *parapolíticos* - en las elecciones de 2015 a gobernaciones y alcaldías registrados en 19 de los 32 departamentos.¹⁶ El mencionado estudio de Paz y Reconciliación muestra que los avales de los *parapolíticos* reemergentes son otorgados pragmáticamente por casi todos los partidos políticos entre los cuales se destacan Cambio Radical, Liberal, Unión Nacional (U), Conservador, Opción Ciudadana y Centro Democrático.

Mapa 1. MOE - Mapa de riesgo electoral 2015



Fuente. MOE, 2015

15 Laura Ardila A. Los rostros de la parapolítica 2010- 2014. 13/03/2014. La Silla Vacía, <http://lasillavacia.com/historia/la-foto-de-la-parapolitica-de-2010-2014-46856>

16 Fundación Pazy Democracia (2015), citado en: <http://www.las2orillas.co/wp-content/uploads/2015/07/Matriz-candidatos-02.27.2015.pdf>

El mapa de riesgos por presencia de mafias y de prácticas electorales corruptas mostró en 2014 y 2015 la continuidad en algunas regiones de la política con violencia y numerosas denuncias muestran la combinación de *parapolítica*, *narcoparamilitares*, bandas y sicarios. El propósito es apropiarse de rentas de las entidades territoriales –contratos de obras públicas, recursos de la salud o la educación, manejo de regalías– y amparar desde posiciones oficiales negocios de tierras, minería o contrabando.

La paraeconomía y los negocios desde la corrupción y la violencia

Las empresas que recurren o se aprovechan del uso de las armas para sus negocios han tenido diversas modalidades: Por un lado están los ejércitos privados que venden servicios de seguridad o contrainsurgencia y ellos mismos acumulan activos; se articulan con grupos, bandas locales y sicarios. Por otra parte, se han encontrado las empresas legales o ilegales que apelan a estructuras armadas que se imponen arbitrariamente para garantizar modelos de acumulación o de apropiación de riqueza, en especial de tierras, territorios, recursos naturales, contratos de inversión pública, rentas del estado y de lavado de activos. En todos los casos actúan con el apoyo, complicidad o tolerancia de agentes del Estado y cadenas de corrupción.

El narcotráfico ha sido la empresa más visible con su cadena desde la producción al tráfico, la venta y el lavado de activos. Desde los años ochenta Colombia ha sido el primer productor de cocaína en el mundo y los carteles del narcotráfico han sustentado la multinacional que ha provisto anualmente entre 400 TM y 900 TM en los últimos 30 años. Según UNODC en 2015 la producción en Colombia fue de 646 TM con 96.000 has de cultivos de coca. Para el Departamento de Estado de Estados Unidos esa cifra supera 950TM con más de 150.000 has de cultivos. Y como parte esencial de la multinacional de la cocaína ha funcionado la red de precursores, tráfico de armas, circuitos de lavado de activos desde paraísos fiscales y grandes operaciones de comercio exterior, manipulaciones de bolsa e inversiones inmobiliarias o en macroproyectos públicos o privados.

Parte de los ingresos de las guerrillas han tenido origen en la economía del tráfico de las drogas, en especial en los eslabones primeros del cultivo y el procesamiento de la hoja de coca: Según estudio de la Policía Nacional¹⁷, las guerrillas obtenían en 2014 un 9% del precio de la pasta básica en zonas cocaleras y puede suponerse una cantidad adicional en otros eslabones del tráfico antes de entrega a los narcotraficantes internacionales. Con un estimativo de US\$6.000 millones de dólares al año como ingreso de capitales del narcotráfico,¹⁸ puede decirse que por lo menos US\$5.000 millones ingresan por los circuitos de los grandes traficantes y del lavado de activos con macro inversiones.

Las condiciones de ilegalidad del narcotráfico conllevan a la regulación violenta del negocio mediante grupos armados irregulares y *narcoparamilitares* o grupos sicariales controlando territorios y poblaciones. Se impone la ley de las armas y su justicia privada.

La violencia armada ha sido un instrumento de despojo y acumulación de tierras y territorios y continúa amparando grandes negocios. El desplazamiento forzado ha sido el objetivo de agentes económicos aliados con *narcoparamilitares* y todo el complejo paramilitar. Por lo menos el 50% del desplazamiento que ha significado abandono de más de 10 millones de hectáreas y traspaso de buena parte como propiedad y usufructo de terceros, es resultado de un patrón de acumulación o “rentístico” como afirma el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica “Una Nación Desplazada”.

En sentencias de la Corte Constitucional y de los Tribunales de Medellín y Bogotá se dan muchos ejemplos de ese patrón de enriquecimiento ilícito que utiliza el terror, la violencia multiforme y el homicidio para controlar

¹⁷ Policía Nacional, Dirección de antinarcóticos. Coca: deforestación, contaminación y pobreza y pobreza (2014). Disponible en: <https://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/oferta/estudios/OF5022014-coca-deforestacion-contaminacion-pobreza.pdf>

¹⁸ Revista Portafolio, Colombia si registra parte de su economía subterránea, 11 junio de 2015. Disponible en <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/colombia-contabiliza-parte-economia-subterranea-58506>

territorios y predios en zonas de interés para usufructuar plusvalía de obras de infraestructura, recursos naturales extractivos, incluidas maderas, minerales, hidrocarburos y plantaciones agroindustriales¹⁹. Así lo documenta en detalle el mencionado Informe del CNMH y lo destaca la directora de la investigación, Myriam Hernández:

“...atribuir el éxodo forzado exclusivamente a la confrontación entre los actores armados ilegales, ha encubierto el papel de otros agentes. Entre ellos, empresarios y políticos, que por motivaciones puramente rentistas y/o ideológico políticas, mediante diversos tipos de alianzas y en algunos casos, a través de la conformación de verdaderas empresas criminales, han estimulado múltiples formas de violencia, implantando progresivamente el desplazamiento en los escenarios de interés del capital. En estos espacios se han localizado economías ilegales y más recientemente, se expanden proyectos agroindustriales, mineros, de infraestructura y explotación de hidrocarburos; a los que concurren dineros de diversos orígenes, al igual que inversión internacional que se ha abierto paso, gracias al impulso de modelos de desarrollo que han hecho caso omiso de los efectos de la guerra”.

La sentencia del Tribunal de Medellín de enero 30 de 2017, ilustra en muchos apartes ese patrón de macroproyectos extractivos con paramilitarismo:

“114. Así, al historial de desplazamiento y despojo que han sufrido las comunidades étnicas por parte de grupos armados ilegales para la implementación en sus territorios de proyectos a gran escala, como los cultivos de palma de aceite para la producción de biocombustibles, se suma en las últimas décadas otra historia de desplazamiento y despojo de territorios, esta vez asociada a la explotación minera, pues “[a]ctualmente firmas multinacionales especializadas en la explotación y comercialización minera pretenden desalojar a las comunidades de otra parte de sus tierras” pág.124²⁰.

Al respecto, en la investigación de Indepaz, “El reto para construir paz: devolver la tierra a sus legítimos titulares. Balance a 5 años: Pocos avances en la restitución de derechos territoriales colectivos y grandes avances en el despojo y persecución a reclamantes”²¹, se evidencian actividades auríferas en los territorios de comunidades indígenas y afrodescendientes en el Pacífico Norte y Sur (gráfico 2).

La Policía Nacional reporta que la minería ilegal financia grupos armados ilegales en regiones como Norte de Santander, Antioquia, Tolima, Valle del Cauca, Nariño, Cauca, Meta, Guaviare, Guainía y Vaupés. Igualmente, el interés de monopolizar nuevos yacimientos mineros en Guainía, Vichada y Amazonas, especialmente de minerales estratégicos como el coltán. Por último, señala que en 151 municipios de 25 departamentos convergen la minería ilegal y la presencia de grupos armados ilegales²².

La Policía, según reporte del diario El Tiempo, ha identificado en todo el país 6.330 puntos donde se saca oro de aluvión. Sus reportes de inteligencia señalan que hay 95.000 hectáreas “con total afectación” por efectos de la extracción sin control. Chocó (40.780 hectáreas), Antioquia (35.581 hectáreas), Bolívar (8.629) y Córdoba (5.291) tienen los mayores niveles de daño. Pero hay al menos otras 100.000 hectáreas impactadas en esos departamentos y en otros como Nariño, Cauca, Valle, Caquetá y Guainía.²³

19 Centro Nacional de Memoria Histórica, Myriam Hernández, Presentación del Informe “La Nación Desplazada” en el Centro García Márquez, Bogotá D.C. 6 de octubre de 2015.

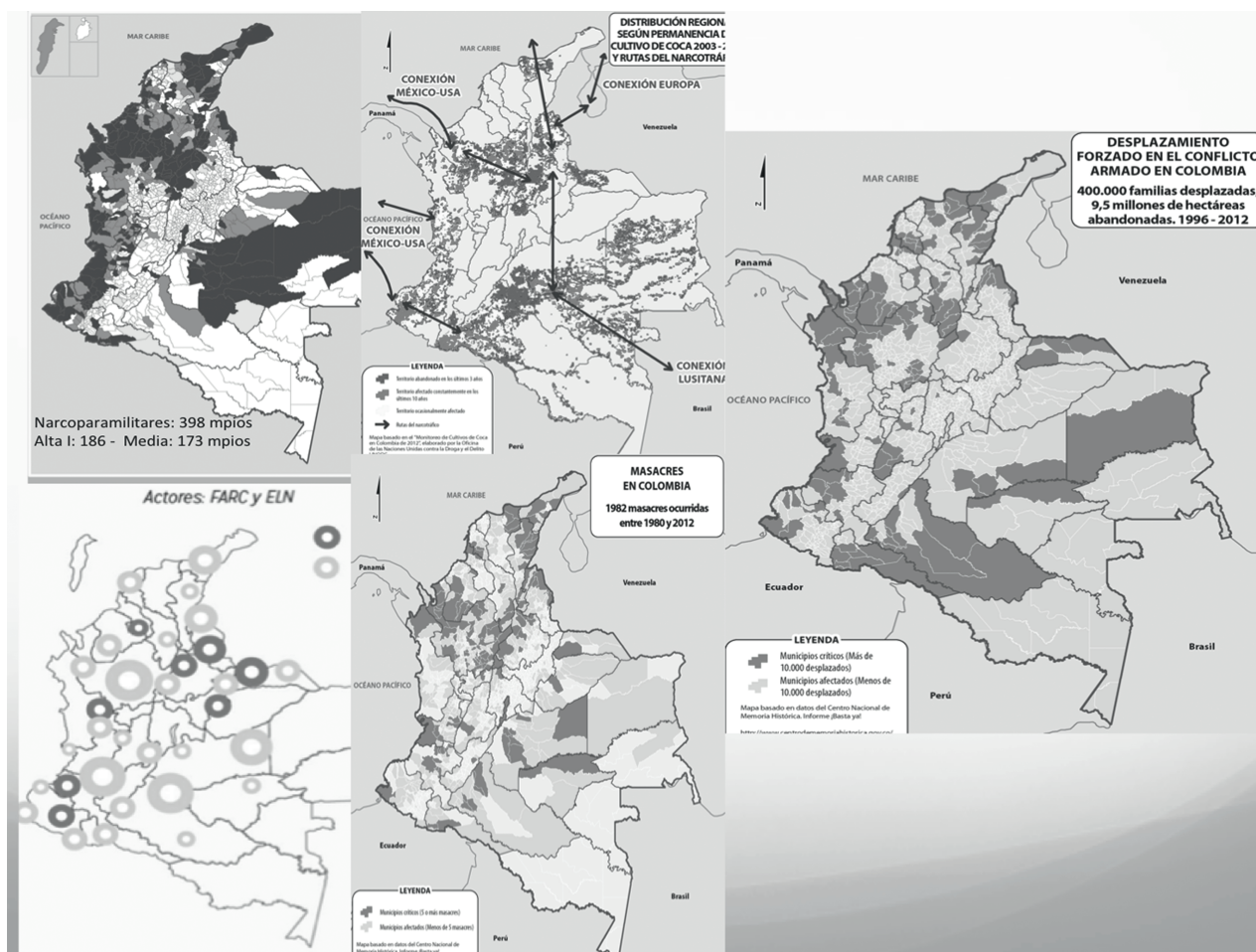
20 TSJPM condena contra Rodrigo Alberto Zapata Sierra y otros, Óp. Cit.

21 Ver: <http://www.indepaz.org.co/5-anos-los-decretos-ley-victimas-etnicas-4-sentencias-restituyen-derechos-territoriales-3-pueblos-indigenas-1-comunidad-afrocolombiana/>.

22 Separata de la Policía Nacional, publicada con el diario El Tiempo, el 31 de julio de 2011. Citado por Procuraduría Nacional.

23 JHON TORRES MARTÍNEZ, Nuevos desiertos avanzan detrás de la fiebre del oro. El Tiempo, 17 de diciembre de 2015 <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/mineria-ilegal-en-colombia-nuevos-desiertos-avanzan-detras-de-la-fiebre-del-oro/16460299>

Mapa 2. Colombia: Registro de narcoparas 2016, huella de economías de la coca y rutas de cocaína, desplazamiento forzado, presencia FARC, ELN 2015, geografía de masacres.



Fuente: Elaborados por Indepaz con base en XII Informe narcoparas, UNODC, CNMH, Unidad de Investigación Indepaz

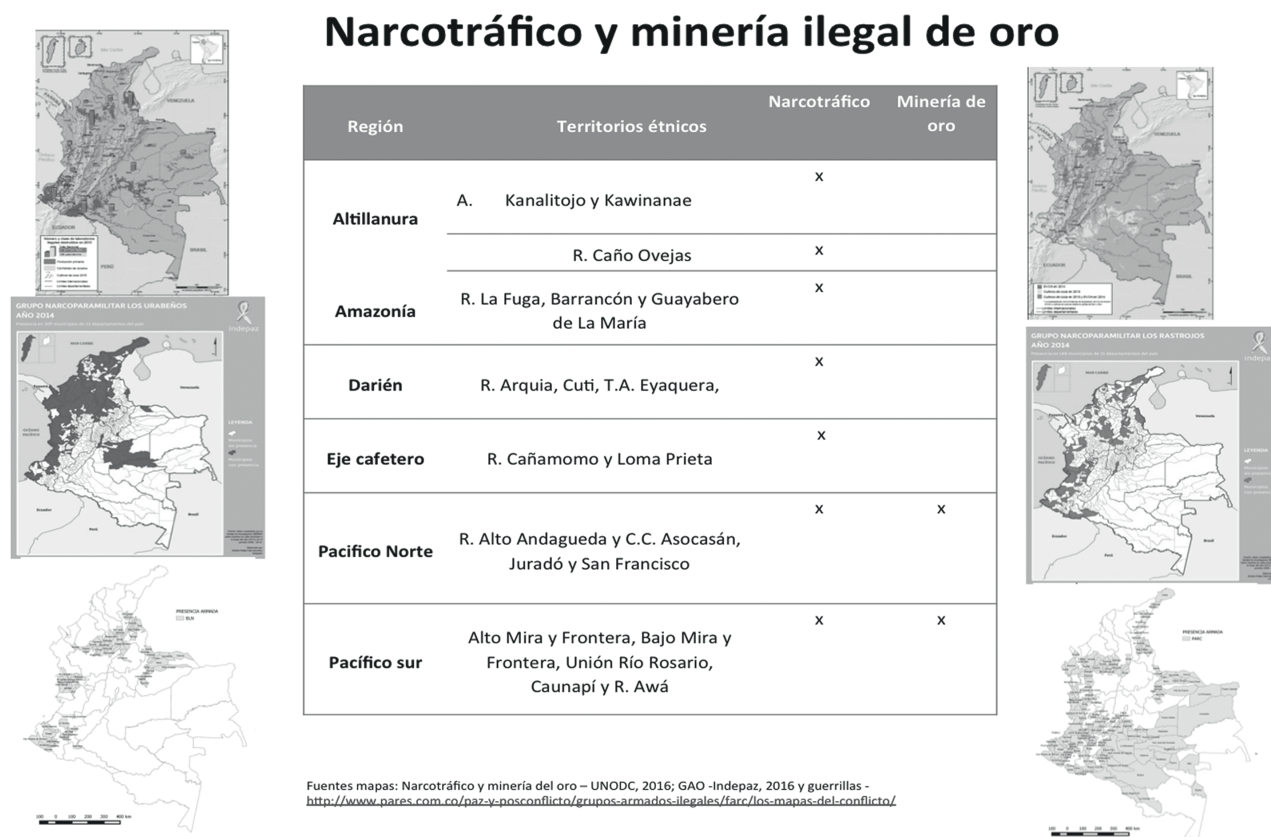
Desde hace por lo menos tres años se viene dando una recomposición de esa minería ilegal y de la relación de grupos armados con zonas de minería legal. Según informes de alerta temprana de la Defensoría del Pueblo²⁴ el Clan del Golfo ha ganado control de muchos de esos puntos que han estado en disputa con las FARC, el ELN y grupos mafiosos o de narco-mineros; así ha ocurrido al menos en Choco, Antioquia, Bajo Cauca, Risaralda, Valle del Cauca y Magdalena Medio.

Los estragos ambientales y humanitarios en los ríos de 21 departamentos impactan territorios étnicos en el Andén Pacifico, Amazonía, Cauca y eje cafetero. Miles de dragas, “dragones” y toneladas de mercurio son utilizadas por empresas criminales “invisibles” que se imponen con el apoyo de grandes organizaciones armadas, como es el caso de El Clan del Golfo, o con núcleos de sicarios.

En algunas regiones el control del territorio para megaminería del oro se ha beneficiado de las acciones de *narcoparamilitares* para despejar terrenos, debilitar competidores o despojar a pequeños mineros artesanales. Son historias conocidas en Segovia, Marmato, Santurban, Norte del Cauca, Meta o Cesar. La Defensoría del Pueblo ha alertado también sobre esta situación en el Cesar y en otras regiones en las cuales el patrón es similar:

²⁴ Defensoría del Pueblo, 2016. Notas de seguimiento 01-16 a 015-16.

Gráfico 2. Narcotráfico y minería ilegal de oro en territorios étnicos



Fuente: Indepaz, 2016.

En todo caso, más allá de esta diversidad, el fenómeno exhibe los siguientes elementos comunes: algunos son sectores asociados con la apropiación de tierras que exhiben un poder económico y algunas veces político; una parte de los sectores latifundistas se beneficiaron de la violencia paramilitar y se enriquecieron grandemente; las víctimas señalan a terratenientes y ganaderos de haber tenido vínculos con las autodefensas y estar involucrados en casos de despojo de tierras; el porte de armas amparadas por salvoconductos de las Fuerzas Militares y la utilización de estas armas por hombres de confianza y de protección de los grandes propietarios de tierras; las personas que promueven la apropiación y despojo ilegal de tierras han señalado como guerrilleros o milicianos a algunos pobladores locales, sobre todo a aquellos que adelantan actividades de defensa de los derechos humanos y restitución de tierras; adelantan estrategias de coerción e intimidación, basadas en la administración del miedo, que constriñe a los pobladores locales (IR-040 -2016 del 28 de noviembre de 2016).

Las estructuras armadas paramilitares o narcoparamilitares

En el XII Informe de Indepaz correspondiente a eventos a lo largo de 2016 se anota que sigue la tendencia a la disminución de la cobertura de presencia de los grupos *narcoparamilitares*, evidente en las cifras de los últimos 4 años: en ese período los registros disminuyeron en 15% en cuanto a municipios con hechos delictivos; en 2012 tuvieron algún evento en 409 y, en 2016, en 344 municipios de los 1102 que tiene Colombia. En 2016 se registran menos municipios con eventos *narcoparamilitares* pero un mayor número de acciones violentas y mayor actividad de algunos de esos grupos como el Clan del Golfo, Los Puntilleros, Las Águilas Negras y más de 26 bandas locales o subregionales como La Construcción, Nuevo Orden, La Pachenga, Los Paisas, Cordillera, La Oficina, Nuevo Renacer.

Los hechos sobresalientes de los últimos años han sido:

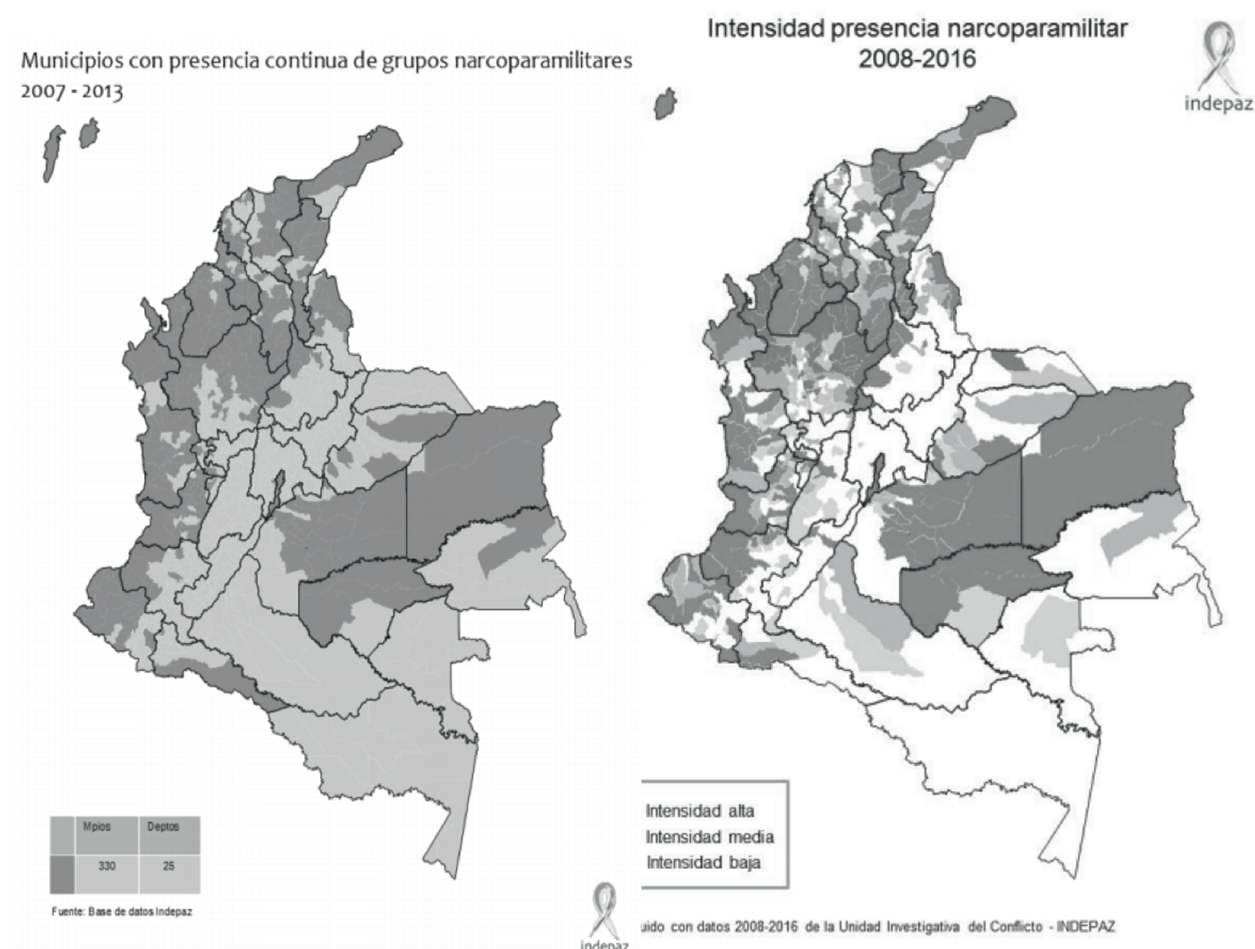
- Expansión del Clan del Golfo – AGC que en 2016 llega a tener presencia en 296 municipios de 27 departamentos. En 2013, cuando dieron el paso de presentarse públicamente como Autodefensas Gaitanistas de Colombia, registraron hechos en 264 municipios de 23 departamentos. En 2015 ese Clan registró eventos en 304 municipios de 21 departamentos.
- El seguimiento indica que el Clan del Golfo ha fortalecido su presencia en sus zonas de origen del noroccidente de Colombia y Bajo Cauca, Andén Pacífico desde El Darién a Tumaco; rápidamente ha incursionado también en Norte de Santander y Orinoquía.
- Es notable el avance en centros urbanos y cabeceras municipales importantes en las zonas mencionadas. Allí han avanzado en las disputas con otros grupos y en copar espacios dejados por las FARC. La Defensoría del Pueblo ha hecho seguimiento a muchos de esos casos destacando situaciones en Tumaco, Buenaventura, Quibdó, Cúcuta, Barrancabermeja, Mit²⁵. En otros centros urbanos se registran avances en alianzas y redes con bandas locales, oficinas de cobro y con dispositivos de lavado de activos.
- Retroceso de los Rastrojos. En los últimos años ha sido el grupo *narcoparamilitar* más debilitado tanto por la acción de la Fuerza Pública como por la confrontación y absorción por parte del Clan del Golfo. En 2013 registraron eventos en 23 departamentos; cayeron en 2014 a 149 municipios de 21 departamentos; y en el último año, 2016, su presencia tuvo algún evento en 59 municipios de 18 departamentos, reduciéndose sobre todo a Norte de Santander, Tumaco y norte de la Costa Caribe.
- Reaparición de Las Águilas Negras. En 2013 tuvieron eventos en 39 municipios de 15 departamentos. En 2014 en 27 y 14 respectivamente para elevarse en 2016 a 41 municipios de 19 departamentos. La proliferación de panfletos de las Águilas Negras se ha registrado en paralelo con los avances de las conversaciones de La Habana y se dirigen a señalar a líderes y organizaciones sociales que consideran aliados de las FARC. Se reciclan siglas y nombres declarados objetivos militares. Es notable el incremento de esos eventos que han sido atribuidos a pequeños núcleos de extrema derecha, poderes locales con antecedentes paramilitares, *parapolíticos* y agentes del Estado que presuntamente siguen su inercia de guerra sucia como resistencia al avance de los acuerdos de paz.
- Reorganización de los grupos remanentes en la Orinoquía bajo la órbita del Clan del Golfo. Son evidentes los reagrupamientos en Meta, Guaviare, Vichada y Casanare.
- Ampliación de la base de alianzas o subordinación de grupos subregionales, locales y de bandas urbanas en las áreas de influencia. En 2016 se destacan 26 estructuras medias que trabajan en llave con el Clan del Golfo o Los Rastrojos, aunque tienen sus propios negocios. Por debajo de esa maraña se encuentran centenares de bandas que prestan servicios al mejor postor, incluidos los sicarios²⁶.
- Las Águilas Negras y grupos medianos mantienen un discurso contrainsurgente virulento. Por su lado el Clan del Golfo sigue definiéndose por el combate a grupos armados subversivos, mientras que en sus pronunciamientos oficiales, en su portal de Internet se reclama partidario del proceso de paz con las FARC y rechaza los atentados y asesinatos de líderes sociales y simpatizantes de la guerrilla en proceso de dejación de armas.
- En cuanto a la presencia en las regiones y departamentos, el índice de presencia (municipios con grupos narcoparas/total de municipios) indica que en la última fase los grupos *narcoparamilitares* han afirmado su presencia en 17 departamentos, con alta incidencia o presencia notoria en Córdoba (90%), Chocó (87%), Cesar (88%), Sucre (88%), Antioquia (75%), Meta (72%), Bolívar (65%), Valle (67%), Cauca (57%), Magdalena (53%), La Guajira (53%), Risaralda (50%), Putumayo (46%), Guaviare (100%), Vichada (75%). En la costa nariñense se registra alta presencia en todos los municipios y en Norte de Santander los *narcoparamilitares* actúan especialmente en Cúcuta y municipios del Catatumbo.

²⁵ Defensoría del Pueblo, Notas de 2016. Notas de seguimiento 01-16 a 015-16

²⁶ En Informes oficiales se ha indicado que existen 3 grandes estructuras con alcance nacional, 39 de tamaño medio y 400 bandas pequeñas dispersas que se les asocian ocasionalmente. Entre las mayores incluyen a los “pelusos” que es la denominación que dan al EPL. Ver declaraciones del Ministro de Defensa en Caracol, abril 12 de 2016, http://caracol.com.co/radio/2016/04/12/judicial/1460489572_623438.html

En general puede decirse que el *narcoparamilitarismo* basado en estas estructuras armadas sigue orientándose en mayor medida a los negocios del narcotráfico, minería ilegal, lavado de activos, extorsión o cobro armado de cuotas de seguridad, contrabando, robo de gasolina y crudo, trata de personas, corrupción en contratos con entidades públicas, captura de gobiernos y rentas locales o departamentales.

Mapa 3. Municipios con presencia de narcoparamilitares



Fuente:Indepaz Informes 2014y 2016

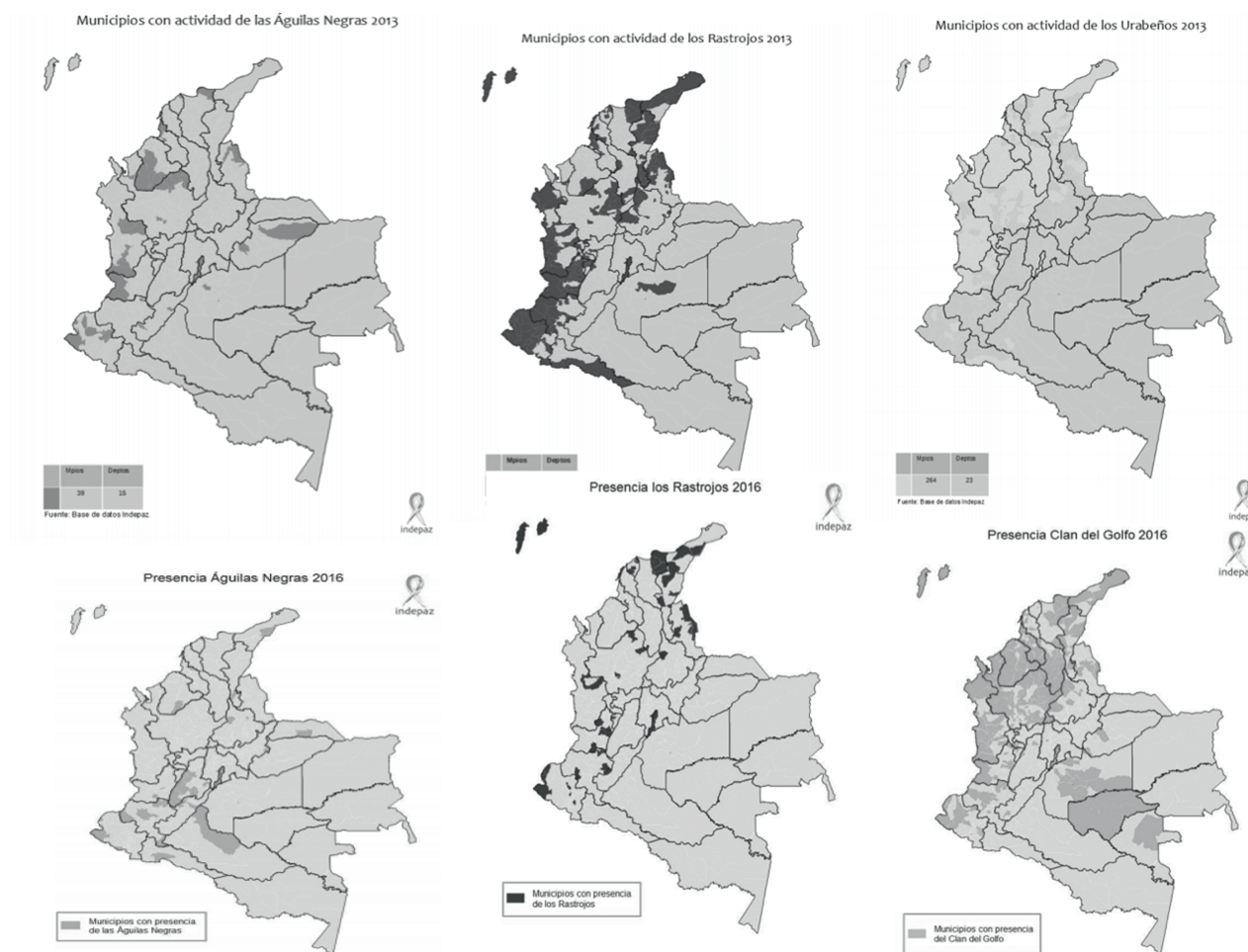
Recomposición territorial, asesinatos y amenazas a líderes sociales

En sus operaciones de control territorial y disputas por negocios los grupos armados *narcoparamilitares* chocan con comunidades y organizaciones en los territorios y en esa medida ejercen su violencia en contra de los líderes. Buscan la complicidad de las autoridades y establecen vínculos corruptos y alianzas con grupos políticos o con empresas que se benefician de su presencia armada de manera directa o indirecta.

En 2015, 2016 y los inicios de 2017 se ha registrado la recomposición territorial de la presencia *narcoparamilitar* y del rearme paramilitar por los cambios en las relaciones político militares asociados a la tregua unilateral de las FARC y el desescalamiento de la confrontación de esa insurgencia y la fuerza pública. La recomposición se acelera con el avance de los pactos en La Habana y en especial desde el inicio de la transición con la firma de

los acuerdos de paz y el comienzo del cese de hostilidades definitivo y la concentración de guerrilleros para la dejación de armas.

Mapas 4. Comparación de presencia de narcoparamilitares 2013(fila superior) 2016 (fila inferior)



Fuente:Indepaz, Informes 2013 y 2016

Los mapas de asesinatos, amenazas y otras formas de agresión en contra de líderes sociales muestran que la acción de grupos criminales en disputa de territorios es una variable importante en la explicación del fenómeno, pero no es ni la única ni la que le da sentido a la ola de violencia. En esa disputa de territorios, negocios, poderes y control de poblaciones están involucradas todas las fuerzas y actores –legales e ilegales– que han concurrido en el conflicto armado; la recomposición tiene desarrollos violentos en aquellas regiones o subregiones en las cuales ha sido históricamente más crítico el conflicto armado y los conflictos violentos por recursos y poderes.

La Defensoría del Pueblo ha llamado la atención sobre el papel de terratenientes y políticos en la activación de la violencia:

(...) merece especial atención la intervención de particulares vinculados con grupos de interés que se oponen a la restitución de tierras y que estigmatizan a los movimientos sociales y políticos de izquierda como auxiliadoras de la guerrilla. Esta tendencia de amenazas, hostigamientos, agresiones y ataques en contra de los dignatarios de movimientos sociales y políticos como Marcha Patriótica y Congreso de los Pueblos, así como de sus correspondientes organizaciones sociales de base presentes en la región, en el

futuro podría escenificarse en vulneraciones de sus derechos fundamentales e infracciones del DIH (IR-040 -2016 del 28 de noviembre de 2016).

La polarización política que se ha agigantado por la oposición radical de sectores de ultraderecha a los acuerdos con las FARC o las conversaciones con el ELN muestra las dificultades de la transición de la guerra y el conflicto armado interno a la vigencia de los pactos de paz. No obstante el cese al fuego y a las hostilidades de carácter definitivo y el inicio del cronograma hacia la dejación de armas supervisado por la Misión de Monitoreo y Verificación de las Naciones Unidas, la oposición más radical se moviliza y llama a desmontar las piezas centrales de los acuerdos y convoca a la insubordinación contra el gobierno de Santos calificado de dictatorial. El llamado formal de la oposición de derecha ha sido a la resistencia civil sin armas, pero sus voceros más extremos no han dejado de estimular los discursos del odio y en algunas regiones llaman a retomar las prácticas aprendidas en los momentos más críticos de guerra civil y contrainsurgencia paramilitar.

Respuestas desde el Estado

En los acuerdos de La Habana se denominan organizaciones sucesoras del paramilitarismo a estructuras armadas que tienen similar origen a los ejércitos privados que fueron puestos al servicio de la contrainsurgencia desde los años ochenta y en especial en los noventa y principios del siglo XXI.

Después de las desmovilizaciones de los grandes bloques paramilitares (o *narcoparamilitares*), el gobierno y la Policía Nacional (2006) decidieron que ese fenómeno había quedado en el pasado y denominó Bacrim (bandas criminales) a los grupos remanentes o post desmovilización. Con la Directiva Permanente No. 14 de 2011 se reafirmó ese calificativo para orientar a las Fuerzas Armadas y a la Policía a combatirlos en tanto delincuencia común y no como “organizaciones armadas irregulares”.

El Presidente Juan Manuel Santos repitió, refiriéndose a las Bacrim, que “no son grupos armados ilegales. Son parte de unas bandas de crimen organizado”²⁷; de esta manera se estableció que no eran actores en el conflicto armado ni se podían considerar las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH) en su combate. El referente sería de derechos humanos aplicable a la delincuencia común y por tanto no se les consideró objetivo legítimo de acciones de guerra de las Fuerzas Armadas. Con esas tesis, en la Directiva Permanente No.14 se dieron orientaciones a la Policía Nacional, a las Fuerzas Armadas y a sus servicios de inteligencia para “desmantelar totalmente” a las Bacrim en el plazo de tres años²⁸.

En todos estos años, de 2006 a 2015, la Policía Nacional encabezó la lucha contra las llamadas Bacrim y el Ministro de Defensa informó periódicamente sobre “neutralización” de mandos y efectivos de esos grupos sin que por ello se alcanzaran las metas de desmantelamiento fijadas para el 2014. La reproducción de esas estructuras armadas siguió su curso no obstante las cifras oficiales que en 2016 destacaban “que en total han sido más de 30.000 hombres neutralizados y cerca de 120 organizaciones desarticuladas en los últimos nueve años”²⁹.

La inminencia del Acuerdo Final de terminación del conflicto y construcción de paz, y la evidente expansión del Clan del Golfo fueron acicates para el reconocimiento de la ineficacia de las políticas y medidas en contra de las Bacrim. La Defensoría del Pueblo alertó sobre los riesgos que significan esos grupos herederos de los paramilitares y sus aliados en política y en negocios:

“...inmediatamente antes y después de su firma oficial, las amenazas, agresiones y homicidios podrían agravarse y profundizarse, afectando a los líderes sociales y comunitarios que realizan actividades asociadas

27 La Silla Vacía (2012). Disponible en <http://lasillavacia.com/historia/el-proyecto-de-lozano-contras-bacrim-pone-santos-contradecirse-35803>

28 La Directiva No. 14/2011 está disponible en <https://es.scribd.com/document/104807900/Medidas-Bacrim-Directiva-14-2011>

29 Olga Patricia Rendón m. Apoyo militar no será suficiente contra las Bacrim. Diario el colombiano, Medellín, 12 de mayo de 2016, disponible en <http://www.elcolombiano.com/colombia/apoyo-militar-no-sera-suficiente-contras-bacrim-HI4129889>

a la defensa de sus territorios, de oposición al extractivismo e incluso, de los que hacen pedagogía para la paz y le apuestan a la construcción de la paz territorial en el marco del Posacuerdo con las FARC EP” (IR -040-2016 del 28 de noviembre de 2016).

Nueva Guerra

El asesinato de líderes sociales y las amenazas contra líderes y organizaciones se incrementaron desde 2014 y la presión nacional e internacional obligó al gobierno a redefinir sus estrategias reconociendo tácitamente la falta de contundencia del enfoque impuesto una década atrás. Además, la dimensión del fenómeno *narcoparamilitar* se puso en evidencia con el paro armado convocado por las AGC en marzo de 2016 con impacto directo en 36 municipios de 7 departamentos y expresiones de apoyo en Medellín, Buenaventura, Tumaco, Quibdó y en ciudades de la Costa Caribe.

En abril de 2016, el Ministerio de Defensa adoptó la Directiva Permanente No.15³⁰ que pretende incorporar a las Fuerzas Armadas en el combate a las Bacrim y para ello establece la diferenciación entre modalidades de esas bandas por sus alcances en lo militar. La Directiva 15 de 2016, por una lado, ubica los grupos GAO (Grupos Armados Organizados), como “los que bajo una dirección de un mando responsable ejerzan sobre un territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas”. Y, por otro lado, define los GDO (Grupos Delincuenciales Organizados), que son pequeños grupos con alcances delictivos internacionales pero que no ejercen control territorial sostenido³¹.

Esta definición es tomada del DIH y le sirve de sustento al gobierno para el uso contra los GAO de todos los métodos militares de combate validados en condiciones de conflicto interno armado. La lucha en contra de los GDO se le encarga a la policía, con el apoyo sólo ocasional de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea).

La línea divisoria entre GAO y GDO es con frecuencia difícil de trazar, más aún cuando la modalidad más frecuente de operación de los GAO combina unidades armadas uniformadas, que tienen estructura de mando permanente y dotación de armas largas de uso exclusivo de las fuerzas del Estado, y una constelación de grupos menores e incluso bandas locales que pone a su servicio según tareas.

El viraje en la estrategia contra los GAO es considerado por algunos analistas como el inicio de una nueva guerra. Así lo interpreta Jorge Restrepo director del CERAC para quien “es una nueva guerra porque se va a utilizar la fuerza militar (...) que es letal y busca la reducción del enemigo, a diferencia de la policía, que cumple órdenes judiciales de captura”(…) “Más allá de los bombardeos, la militarización implica que las operaciones no requieren judicialización porque se vuelven un objetivo militar”³².

Está por hacerse el balance detallado de la “nueva guerra” ahora que se cumple el primer año de las orientaciones de coordinación, inteligencia y medios de combate. En el haber el gobierno ha señalado la desarticulación de Los Rastrojos³³, golpes a bandas locales como las de Buenaventura y Los Pelusos en el Catatumbo. Sin embargo, como se ha dicho antes, en el debe sigue pesando el fortalecimiento del Clan del Golfo, la recomposición de los

30 Ministerio de Defensa Nacional, (22 de abril de 2016), “Directiva Permanente No. 15 de 2016” consultada en https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir_15_2016.pdf

31 Mindefensa (2016) óp. cit : “Grupo Delictivo Organizado: Se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la Convención de Palermo 7, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. Los delitos cometidos por estos grupos no necesariamente tendrán que ser de carácter transnacional sino que abarcarán también aquellos delitos que se encuentren tipificados en el Código Penal colombiano”.

32 Dice Jorge Restrepo director del CERAC, citado en <http://www.semana.com/nacion/articulo/autorizan-bombardeos-aereos-contra-bandas-criminales/472499>

33 Revista Semana, 30 de septiembre de 2016. Cita al Presidente Juan Manuel Santos: “En una operación que se denominó ‘Troya’, en varias ciudades del país, y en zonas rurales del Caribe, se capturaron el cabecilla y 33 integrantes de esa banda”, manifestó Santos durante el evento Bosques de paz, en el sur de Bogotá. El mandatario agregó que, con estas detenciones, “prácticamente queda desmantelada la banda ‘Los Rastrojos’, que era un objetivo de alto valor de nuestra Fuerza Pública hace mucho tiempo”. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/fuerzas-armadas-capturan-34-miembros-de-bacrim-los-rastreros/496047>

narcoparamilitares en la Orinoquía y el rearme de las fuerzas anti-restitución de tierras, principalmente en regiones como Montes de María y los departamentos del Cesar, Córdoba y el Magdalena. Los anuncios sobre detención de jefes del EPL, considerado un GAO por las Fuerzas Armadas, o la baja de Víctor Ramón Navarro, alias Megateo, y mandos medios apuntan a mostrar el debilitamiento de ese grupo, pero contrastan con las informaciones en el Catatumbo sobre su crecimiento en efectivos y radio de acción.

Plan Victoria y erradicación forzada

Desde el primero de enero de 2017 se puso en marcha el “Plan Victoria, por la consolidación y estabilización de las regiones” (Plan Victoria). El objetivo inicial ha sido asumir el control de los territorios en donde se ubicaban o tenían su mayor influencia las FARC y que quedan en situación de riesgo y disputa con diversos poderes legales e ilegales. Se estima que más de 65.000 efectivos de las Fuerzas Armadas se están dedicando a esa gran operación ahora que ha terminado la guerra con las FARC. En la estrategia de acción integral de la consolidación territorial, la ofensiva de la Fuerza Pública se propondría neutralizar actores violentos, GAO o criminalidad organizada en esos territorios, proteger a la población y respaldar los programas institucionales. La prioridad ha sido dada a los municipios de antigua influencia de las FARC o de alto riesgo por presencia de narcotráfico, minería ilegal, tráfico de personas o contrabando.

El Plan Victoria ha incorporado como uno de sus ejes la participación de la Policía y de las Fuerzas Armadas en una ofensiva a gran escala para copar territorios campesinos con operaciones militares de erradicación forzada de cultivos de coca. En los primeros meses de 2017 el gobierno ha privilegiado la política de militarización contra los campesinos cultivadores en contravía de los acuerdos de La Habana sobre cultivos de uso ilícito y drogas que han quedado en segundo plano y limitados a pactos de sustitución voluntaria. El plan anunciado se propone erradicar en un año 100.000 hectáreas de las 200.000 hectáreas que Estados Unidos registra en 2016. Esa erradicación se divide en 50.000 has con acciones forzadas de fumigación y destrucción terrestres y otras 50.000 has erradicadas en los llamados pactos voluntarios. Las otras 100.000 has, más la resiembra que ocurrirá en 2017, lo mismo que las no contabilizadas de amapola y marihuana, quedan para la siguiente ofensiva.

Con los planes de erradicación con enfoque de militarización quedan sin respuesta cerca de 400.000 familias que se declaran objetivo de esas estrategias. Entre ellas 50.000 son potenciales participes de pactos con proyectos productivos pero sumergidos en la zozobra de la erradicación forzada. Se vuelve a una política centrada en el eslabón más débil, que hasta en los documentos gubernamentales y de las misiones de expertos se ha reconocido fallida, costosa e ineficaz.

En otro texto nos referimos a las contradicciones e ineficacia de la ofensiva militar de erradicación, pero aquí es pertinente advertir que estamos ante una típica política de acción con daño: el Plan Victoria es una acción de guerra, de ocupación militar de territorios en la cual la Fuerza Pública llega con las armas pero sin los recursos ni el enfoque necesario para responder a las necesidades de la población; el Estado de nuevo presenta su rostro de presencia policial y militar pero no dispone de los recursos ni la estrategia para planes integrales de desarrollo territorial que se acompañen de oportunidades de bienestar para la gente. Los llamados recursos de acciones rápidas son escasos y de lenta implementación y los planes de sustitución con proyectos productivos no tienen la institucionalidad necesaria para una emergencia como la que se vive en los territorios.

La política antidrogas ha sido establecida por el gobierno en los últimos años con otros componentes suponiendo, como dijo en Viena el delegado de Colombia³⁴, que la guerra a los cultivos, incluida la aspersión aérea, enfocada en contra de los cultivos ilegales, ha sido ineficaz y que las estrategias deben reenfocarse con un criterio de garantía de derechos humanos y de salud pública. Por ello en los planes antidroga y en los Acuerdos de La Habana la acción

³⁴ Ver Palabras del Doctor Yesid Reyes, Ministro de Justicia y del Derecho del Gobierno de Colombia, con ocasión del segmento de alto de nivel del 59 periodo ordinario de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, Viena, Austria, marzo de 2016. Disponible en https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_59/Statements/o8_Colombia.pdf

represiva se reclama en contra de las grandes organizaciones del narcotráfico y del lavado de activos.

En los informes oficiales se han señalado como logros de lo que se anunció como otra estrategia, el incremento de incautaciones de cocaína que llegó a 350 TM en 2016³⁵, la destrucción de laboratorios, el decomiso de millones de dólares del narcotráfico y la captura de mas de 3.000 personas implicadas en el tráfico en ese año. En el informe del Observatorio de Drogas de Colombia –ODC– se incluyen cifras de logro en 2015, indicando que “se dismantelaron más de 3.500 infraestructuras para la extracción de base de coca y 230 de refinamiento de clorhidrato de cocaína”. “En término de sustancias químicas e insumos, se ha incautado alrededor de 785 toneladas de insumos sólidos y 351.663 galones de insumos líquidos”.³⁶ Desafortunadamente en esos informes no se hace la valoración de impacto real en la disminución de las rentas de ese negocio ni en la relación con precios de venta en los mercados internacionales y menos con las variaciones de consumo y en los indicadores de salud.

Lavado de activos

Ahora que se anuncia un nuevo giro a la guerra al cultivador, con la ofensiva de erradicación forzada y la incertidumbre de los pactos de sustitución, poco se dice sobre los altos niveles de ineficiencia del Estado en contra del lavado de activos y las piezas clave de ese negocio cultivado en el prohibicionismo.

Durante los últimos años han sido muchos los anuncios sobre nuevos instrumentos en el control de enriquecimiento ilícito y en particular del asociado al narcotráfico; como resultado se señala el aumento en acciones judiciales: “Según la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) desde el año 2011 a la fecha, la justicia colombiana ha logrado impartir sentencias y medidas cautelares en casos que involucran activos de origen ilícito por 7,7 billones de pesos”³⁷.

Asumiendo que esas medidas lleven a la recuperación de los 7,7 billones contabilizados en sentencias y medidas cautelares, eso significa que la justicia logra llegar a una porción del lavado de activos cercana al 6% del total para los cinco años anteriores a 2016. El lavado de activos del narcotráfico está calculado en 18 billones al año³⁸, lo que indica cerca de 90 billones en esos cinco años y a ello hay que agregar el lavado de activos de la corrupción que según la Procuraduría ha llegado a 20 billones en 2016.

En esa relación entre narcotráfico y corrupción está la clave de los negocios ilícitos en Colombia y la realidad de la convivencia del Estado con la circulación de cerca de 40 billones de pesos al año que alimentan el enriquecimiento ilícito y a los determinadores centrales de la criminalidad.

En estos días de debates sobre la corrupción de Odebrecht, Reficar, Interbolsa, Caprecom, Saludcoop, Electricaribe, Agroingreso Seguro, etc, etc, han quedado también al descubierto los circuitos nacionales e internacionales del lavado de activos y la concertación delictiva permanente de esa actividad con funcionarios del Estado, empresarios y políticos del más alto nivel. Toda la trama se completa en paraísos fiscales, operaciones de bolsa, empresas de papel en Norteamérica, Europa o Asia y en completa impunidad.

Las investigaciones sobre redes de corrupción en las altas esferas del Estado, en la Policía y las Fuerzas Armadas, son lentas y no llegan a los mandos implicados y las medidas de depuración y control no dan los resultados que periódicamente se anuncian desde la cúpula del gobierno y de la fuerza pública.

Lo que no opera frente a la corrupción en las altas esferas en donde llegan el enriquecimiento ilícito tampoco opera

35 <http://es.presidencia.gov.co/noticia/161228-Balance-2016-Colombia-es-hoy-un-pais-mas-tranquilo-y-seguro-gracias-al-trabajo-de-la-Fuerza-Publica>

36 http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro blanco/ODCo100322016_reporte_drogas_colombia_2016.pdf

37 RCN Radio, Abril 4, 2016 <http://www.rcnradio.com/economia/justicia-ha-recobrado-77-billones-del-lavado-activos-los-ultimos-5-anos-uiaf/>

38 Minjusticia, Bogotá 29 de octubre de 2016. Ver: <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/2578/Minjusticia-presenta-balance-de-la-lucha-contra-lavado-de-activos-en-Colombia.aspx>

frente a los abusos en derechos humanos.³⁹

Las estrategias aquí reseñadas (guerra contra de los GAO, Plan Victoria de consolidación y ofensiva antidrogas), son componentes de las políticas de seguridad en estos tiempos de transición y hay que analizarlos en su conjunto.

Algunas conclusiones

Este texto propone una caracterización del paramilitarismo en Colombia como una múltiple alianza o Complejo Paramilitar que ha sido parte de la reproducción de poderes y de formas de acumulación recurriendo a la violencia, a las armas y al ejercicio sistemático de funciones de seguridad y orden públicos por grupos privados en complicidad con agentes del Estado.

En las últimas siete décadas el Complejo Paramilitar ha tenido diversas formas de articulación y de combinación de vectores legales o ilegales, entre los que se han destacado grupos armados paramilitares o narcoparamilitares y sus aliados desde la parapolítica y la paraeconomía.

Las dinámicas de insurgencia y contrainsurgencia han estado entrelazadas con las diversas fases del complejo paramilitar y a su vez los sectores políticos y económicos que lo han estimulado para su beneficio han sido los determinantes de sus modalidades y del lugar asignado en cada periodo a las estructuras armadas paramilitares o narcoparamilitares.

Durante la última década se han presentado cambios importantes por la deslegalización y deslegitimación del paramilitarismo; se ha puesto a la defensiva a la parapolítica y los grupos narcoparamilitares han acentuado su carácter de negociantes ilícitos y mafiosos. Pero esa realidad no significa ni la desvertebración del Complejo Paramilitar ni del riesgo de su recomposición y rearme.

Reconocer la persistencia del complejo paramilitar y de todas sus órbitas es una condición necesaria para el diseño de una estrategia del Estado para avanzar en su desmantelamiento. Cada uno de los componentes del Complejo requiere una acción especial que no puede desconocer al mismo tiempo la interrelación que tiene con los demás. Así, por ejemplo, puede decirse que tan necesaria como la estrategia militar y policial para desarticular los grupos armados organizados narcoparamilitares son las estrategias económicas, sociales y de fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

39 Como señala el Departamento de Estado de los Estados Unidos en su último informe de 2016: “Otros graves problemas de derechos humanos continuaron, incluidos los homicidios extrajudiciales e ilegales, la colaboración militar no autorizada con miembros de grupos armados ilegales; las desapariciones forzadas, las cárceles superpobladas e inseguras y el hostigamiento y los ataques contra grupos y activistas de derechos humanos, incluyendo amenazas de muerte y asesinatos”. Disponible en <http://www.pulzo.com/nacion/impunidad-colombia-informe-estados-unidos/PP221989>

EL SISTEMA INTEGRAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE GARANTÍAS DE SEGURIDAD TERRITORIAL Y DESMANTELAMIENTO DE ESTRUCTURAS CRIMINALES SUCESORAS DEL PARAMILITARISMO

CORPORACIÓN NUEVO ARCO IRIS¹

En el marco de la alianza entre la Corporación Nuevo Arco Iris y diversas instituciones de educación superior, y con el objetivo de aportar a la construcción de escenarios de paz, surgió la iniciativa de propiciar espacios públicos de reflexión y encuentro con las regiones para analizar los fenómenos que puedan obstaculizar la construcción de la paz y el buen desarrollo de los acuerdos pactados en La Habana, Cuba.

Con este objetivo se llevaron a cabo conversatorios y foros en Bogotá, Cali, Medellín y Cartagena, en alianza con la Embajada de Noruega, el Instituto de Derechos Humanos y Construcción de Paz Alfredo Vásquez Carrizosa de la Universidad Javeriana, la Universidad de Antioquia, la Universidad San Buenaventura de Cartagena, la Universidad Autónoma de Occidente de Cali, el Observatorio de Democracia y Participación Ciudadana y Marcha Patriótica, respectivamente. Los foros y conversatorios contaron con la participación de líderes y lideresas de organizaciones campesinas, de víctimas, de Derechos Humanos y de procesos organizativos comunitarios y sociales de las distintas regiones de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Valle y Bogotá D. C., quienes compartieron experiencias y percepciones sobre las dinámicas territoriales de los fenómenos de violencia, los factores que los alimentan y posibilitan su continuidad, y las posibles alternativas para acabar definitivamente con la violencia como medio para dirimir las diferencias políticas en el país.

Las jornadas se desarrollaron a través del trabajo en grupos y en sesiones plenarios en las que se expusieron reflexiones y propuestas, ponencias de invitados especiales, exposiciones de expertos y de la comunidad, enriquecidas por las discusiones en el conversatorio.

Este documento recoge las principales reflexiones debatidas con las comunidades y expertos sobre de la consistencia del acuerdo de seguridad a la luz de la realidad expresa del fenómeno en las regiones -Antioquia y el medio y bajo Atrato Chocoano./ -Bolívar, Sucre y Córdoba./ -Valle del Cauca, Cauca y Nariño./ -Bogotá (Taller nacional con expertos y representantes de organizaciones sociales y políticas del orden nacional)².

¹ Agradecemos a la Corporación Nuevo Arco Iris por haber cedido gentilmente este documento para su publicación en la Revista Foro (Nota del Editor).

² Algunos de los académicos e investigadores que participaron son: Abad Colorado, Fotógrafo de guerra; Gustavo Gallón, director de la Comisión Colombiana de Juristas y de la Comisión Nacional de Seguridad y Garantías; César Jerez, líder del movimiento Zonas de Reserva Campesina; Antonio Sanguino, Concejal de Bogotá por el partido Verde; Gustavo Gallardo, Abogado de prisioneros y prisioneras políticas, presidente de la Corporación Lazos de Dignidad; Carlos Medina Gallego, docente investigador de la Universidad Nacional de Colombia; Alexandra Valencia, directora de la Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las Organizaciones Criminales de la Fiscalía General de la Nación; Imelda Daza, líder social de víctimas y líder de la Unión Patriótica; Pedro Santana, Sociólogo, investigador de la Corporación Latinoamericana Sur; David Flórez, Abogado de la Universidad Nacional de Colombia, Vocero Nacional del Movimiento Marcha Patriótica; Camilo González Posso, Presidente del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ); Coronel (R) Carlos Arturo Velásquez, Asesor en Memoria Histórica Militar del Ejército Nacional de Colombia y del Comando Estratégico de Transición del Comando



Antecedentes

La tradición paramilitar en Colombia no es nueva. Ya había sido utilizada en la guerra sucia de la confrontación inter-partidista de La Violencia, que, al igual que en sus versiones más recientes, provocó el desplazamiento de campesinos y el despojo de sus tierras. Aunque el paramilitarismo no ha sido una política de todo el aparato del Estado, sí lo ha sido de estructuras estatales con menor poder. Sus objetivos y métodos de acción han sufrido transformaciones, aunque de manera sistemática y planificada han buscado frenar la movilización social, apropiarse de tierras, apoyar modelos específicos de desarrollo, lavar dinero producto de actividades ilícitas y legitimar la corrupción como modelo de sustentación del poder económico y político.

En las tres últimas décadas Colombia ha sido testigo de tres generaciones de paramilitarismo. El paramilitarismo de primera generación se inspiró en la ideología predominante durante la guerra fría y tuvo como principal objetivo la persecución del opositor político, especialmente el tildado de “enemigo interno”. Hacía parte de la acción contrainsurgente ilegal adelantada desde los cuarteles, que convirtió la desaparición forzada en una práctica habitual de la guerra sucia de los órganos de inteligencia del Estado colombiano.

En la década del 80 surgió el paramilitarismo de segunda generación, conformado por ejércitos irregulares que imitaban el modelo de organización militar de las guerrillas. Dichos ejércitos, con anclaje territorial, cobraron vida en el Magdalena Medio, especialmente en Santander, Antioquia, Bolívar, Boyacá y Caldas, como resultado de una alianza entre narcotraficantes y sectores productivos del campo, particularmente bananeros y ganaderos, y sectores políticos y de la institucionalidad estatal. El paramilitarismo de Muerte a Secuestradores (MAS) concentró la tierra mediante el ejercicio de la violencia. Miles de familias campesinas fueron desplazadas y despojadas. Parte de su objetivo era lograr el control territorial en una zona por donde posteriormente pasaría la troncal del Magdalena Medio.

El proyecto paramilitar se opuso a los diálogos de paz del Gobierno de Belisario Betancur con el EPL, Las FARC, y el M-19 y los avances democratizadores que surgieron de esos acuerdos, particularmente la elección popular de alcaldes y el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal. Este paramilitarismo dominó el país en la segunda mitad de la década del 80 y fue el gran protagonista del baño de sangre contra la Unión Patriótica.

General de las FFMM; Vilma Liliana Franco, investigadora; Juan Diego Restrepo, director de Verdad Abierta; Julio Cesar Arenas, Investigador Corporación Nuevo Arco Iris; Mauricio Romero Vidal, Economista de la universidad de los Andes y profesor en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana; Pedro Valenzuela, docente en la Universidad Javeriana; Daniel García Peña, investigador, Henry Cuervo, Director de la investigación –Corporación Nuevo Arco Iris.

Agrupado en las Autodefensas Unidas de Colombia, bajo la dirección de los hermanos Castaño, el paramilitarismo de tercera generación de la década del 90, se definía como organización contrainsurgente. Era un paramilitarismo mucho más autónomo, en buena medida por la independencia financiera derivada de sus vínculos con el narcotráfico. Su mando político-militar no se encontraba en los cuarteles, sino en sus campamentos, lo que le permitió disputarles a las Fuerzas Armadas el monopolio de la lucha contrainsurgente. De hecho, la fuerza pública y los actores políticos regionales que habían sido sus aliados terminaron subordinados a su poder político y militar en los respectivos territorios.

Entre otros proyectos, el paramilitarismo se propuso recuperar Urabá. Sus acciones incluyeron el despojo masivo violento y la implementación de una contrarreforma agraria, la imposición violenta de usos del suelo y control estratégico en función del narcotráfico y el monocultivo, estableciendo un corredor que unía Urabá y el Catatumbo, y Puerto Boyacá y el norte del país. Este fenómeno se replicó en la Serranía del Perijá, la Serranía de San Lucas y los Montes de María.

Este fue el paramilitarismo que más combatientes desmovilizó en el proceso promovido por el ex presidente Álvaro Uribe Vélez con el gran objetivo de recuperar para la fuerza pública el monopolio de la lucha contrainsurgente. Los resultados de la estrategia de Seguridad Democrática, elemento fundamental de la agenda del ex presidente Uribe en sus dos periodos de gobierno, hizo innecesario un ejército contrainsurgente que por sus estrategias de terror se convirtió más bien en un factor deslegitimador de la lucha contrainsurgente en manos del ejército y de la fuerza pública. La negociación con este aliado incómodo se vio favorecida, además, porque los jefes paramilitares compartían con el ex presidente una común mirada política del conflicto colombiano.

La situación actual

Tras la desmovilización de estos grupos, los gobiernos han sido renuentes a reconocer la persistencia de grupos paramilitares, prefiriendo, más bien, hacer referencia a la existencia de bandas criminales o estructuras sucesoras del paramilitarismo. También las perspectivas de estudiosos, organizaciones de la sociedad civil y organismos de derechos humanos sobre el fenómeno paramilitar son variadas. Algunos afirman que no hay diferencias sustanciales entre estas estructuras y el llamado neo-paramilitarismo y las Bacrim. Una segunda perspectiva considera que el neo-paramilitarismo y las Bacrim son una reconstitución del fenómeno, a partir de grupos que no se desmovilizaron en el proceso adelantado por la administración Uribe o que no resolvieron su situación mientras estaban vigentes los programas del Gobierno. Una última perspectiva asegura que neo-paramilitarismo y Bacrim son organizaciones criminales bien estructuradas que administran el territorio y la economía ilegal a través del capitalismo criminal y el recurso al miedo y el terror.

Algunos sectores han cuestionado la equiparación de estas estructuras con los grupos paramilitares, atribuyendo esta interpretación a una mirada “ideologizada” del fenómeno de la violencia política en el contexto actual. El argumento principal para asegurar que en Colombia no existe el paramilitarismo es que el fenómeno contemporáneo no se ajusta a las definiciones o caracterizaciones del pasado. Sobre la base de que no todo fenómeno de captura violenta del aparato público puede ser calificado de insurgencia o contrainsurgencia, argumentan que la gran diferencia es que las Bacrim no son ejércitos contrainsurgentes. Lo que motiva la captura del Estado en sus áreas de influencia es un interés económico y no un proyecto contrainsurgente o de persecución política contra grupos caracterizadamente de izquierda. En esta perspectiva, el ataque contra líderes de restitución de tierras, por ejemplo, no se debe a una caracterización como enemigos políticos, sino a que les disputan la propiedad de la tierra.

Por otro lado, se argumenta que calificar estas bandas criminales y fenómenos delincuenciales de paramilitarismo es concederles un estatus político que no merecen, con consecuencias para el tratamiento que el Estado debe darles a estos fenómenos violentos. Sería hacerle un inmenso favor a la pretensión de politización de las Autodefensas Gaitanistas, quienes se han pronunciado pidiendo ser incluidos en un proceso de negociación de

paz con el gobierno colombiano, con el objetivo de beneficiarse del marco de justicia transicional pactado en La Habana, especialmente del punto de conexidad del narcotráfico.

En términos generales, sin embargo, hay consenso alrededor de que el fenómeno ha sufrido una “reingeniería” que le da unas características específicas:

- Carece de una estructura nacional y de mando unificado, aunque tiene una presencia masiva en los territorios. Y a diferencia de fenómenos anteriores, se concentra en las ciudades.
- Está conformado por una multitud de pequeños grupos, cuya actividad e importancia están delimitadas por su capacidad de fuego, influencia en la vida local y aptitud para hacerse respetar por grupos similares.
- No adelanta campañas de expedición y establece acuerdos con la guerrilla.
- En distintos niveles, se ha apoderado del territorio y ha logrado un reconocimiento tácito de la población. Cuenta con un alto grado de incidencia social, y en algunos sectores tiene autoridad.
- Su base social está constituida por relaciones de parentesco y amistad que generan lealtad. Los casos de reclutamiento forzado son pocos.
- Se mueve entre la legalidad y la ilegalidad, legitimando el capital a partir de testaferros. Aunque el narcotráfico es su principal actividad, se nutre de otras actividades ilegales y de la economía legal convencional.
- Ejerce un control directo o indirecto sobre lo público. Su régimen fiscal es paralelo, sin registros, y se considera como una contribución por labores de seguridad en la zona.
- Ejerce control sobre las comunidades, a partir del miedo. Vigila permanente el territorio, aunque ha reducido los asesinatos y aumentado la intimidación.
- Algunos grupos mantienen una naturaleza antisubversiva y tienen discurso político, lo que los aproxima al neo-paramilitarismo.
- Considera importante el control de la clase política local y regional. Apoya procesos electorales, en busca de injerencia en asuntos administrativos.

Expresiones regionales del paramilitarismo

El paramilitarismo se expresa en diferentes dimensiones, con variados repertorios de acción. Por un lado, tiene una expresión política. En muchas regiones es evidente la existencia de estructuras políticas ligadas al paramilitarismo, articuladas, en algunos casos, con ideologías de derecha. Estas estructuras han penetrado las administraciones municipales, accediendo directamente a cargos públicos o ubicando en ellos funcionarios afines a sus intereses, con el fin de apropiarse de recursos y evadir la acción de la justicia. Funcionarios que disienten de su proyecto o se oponen a esta captura del Estado han sido amenazados e inclusive asesinados, lo que imposibilita el gobierno autónomo.

Por otro lado, ha permeado la institucionalidad jurídica local. El resultado ha sido un modelo de Estado fuerte para imponer el modelo de desarrollo, pero débil para impartir justicia. La precariedad del Estado se manifiesta en marcado contraste con la “justicia” expedita de estos grupos, que se convierten así en referentes de orden. El problema se agrava por la falta de colaboración de la ciudadanía, como resultado de la escasa legitimidad del



Estado, la inoperancia de la justicia y el temor a presentar denuncias ante la ausencia de garantías de seguridad y protección.

En algunas regiones continúa la tolerancia y la connivencia del poder institucional con el poder para-institucional. En territorios como el nordeste antioqueño y el Chocó no solo se denuncia la falta de compromiso de la fuerza pública para perseguir estas estructuras, sino también la evidente complicidad de mandos medios de la Policía y el Ejército con sus acciones delictivas y de persecución a movimientos sociales.

El paramilitarismo tiene, también, una expresión económica. Existe una estrecha conexión entre las estructuras paramilitares y toda la cadena delictiva vinculada con la actividad del narcotráfico. En el bajo Cauca, el Nudo de Paramillo y el Chocó, para citar algunos ejemplos, se ha instalado en zonas estratégicas para el control de rutas. En las zonas urbanas controla el microtráfico e incita al consumo de drogas a la población juvenil, llegando inclusive a establecer “plazas de vicio”.

También está involucrado en la minería ilegal, el contrabando de gasolina, redes de extorsión y de trata de personas, juegos de azar, compraventas, discotecas y licorerías, entre otros. Recibe ingresos por la vigilancia privada que cobra a los habitantes de los barrios más empobrecidos de la ciudad, al igual que a medianos y pequeños comerciantes y a grandes multinacionales en las áreas rurales donde se desarrollan grandes proyectos, con especial énfasis en el sector minero-energético. Tiene, además, nexos con estructuras internacionales de criminalidad. Por otro lado, legitima su capital a través de testaferros e inversiones en la economía convencional, en sectores como la ganadería, la agricultura, la agroindustria y el transporte.

Se ha denunciado, además, el sistemático contubernio entre empresas y estructuras paramilitares en regiones de concentración del gran capital, protegiendo zonas de desarrollo de proyectos agroindustriales y de megaobras, como centrales hidroeléctricas y represas.

En términos de su expresión cultural, el paramilitarismo se ha normalizado en comunidades copadas por el fenómeno, estableciendo valores que legitiman la ganancia fácil, la violencia directa, el principio “el fin justifica los medios” y la ostentación. En muchas ocasiones, ni siquiera necesita recurrir a la violencia para ejercer control social, pues estos patrones culturales se han entronizado en la vida de las comunidades, obteniendo el reconocimiento tácito de la población. En algunos sectores tiene un alto grado de autoridad e incidencia social, mediando o controlando problemas de convivencia y otras situaciones conflictivas.

El control social ejercido en zonas rurales y urbanas tiene diferentes manifestaciones. Se expresa, por ejemplo, en la estigmatización de la comunidad LGBTI y de conductas consideradas indeseables, incluyendo la suspensión de embarazos; en las amenazas y el amedrentamiento a organizaciones sociales y populares; en su incidencia en procesos educativos, incluyendo amenazas al cuerpo docente; en el control a la entrada de víveres a las zonas rurales; en la imposición de la ley del silencio; en las pintas alusivas a estas organizaciones; en la delimitación de fronteras invisibles y en la coerción a Juntas de Acción Comunal.

Los castigos incluyen el asesinato selectivo de líderes de movilizaciones sociales que se oponen al desarrollo de megaproyectos o que exigen el derecho al territorio y a prácticas económicas tradicionales, la “limpieza social”, el secuestro y la tortura. En algunas regiones operan bajo un sustento ideológico contrainsurgente.

Factores que explican la continuidad del paramilitarismo

Un factor explicativo principal es que el paramilitarismo está imbuido en la cultura y las normas de una parte del establecimiento. En especial, de fuerzas electorales, caciques y elites regionales con una concepción del Estado y de la función pública que somete los intereses generales a los de una minoría y que ha generado un ethos mafioso en la relación Estado, sociedad y mercado. Ello ha contribuido a que, pese a que una acción política vigorosa desde lo electoral a través del clientelismo ha permitido que el Estado sobreviva como referente político, no lo haya hecho como referente y símbolo de unidad social y cultural.

Por otro lado, a la competencia social con elementos mafiosos, se suman el odio visceral hacia las guerrillas y la oposición a su reinserción. La Doctrina de Seguridad Nacional aún permea a sectores castrenses que comparten la visión de gremios poderosos e identifican a comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, al igual que a defensores de los derechos humanos y del medio ambiente, como aliados de las guerrillas o simpatizantes de su proyecto.

Por otro lado, la falta de oportunidades socioeconómicas en el territorio, especialmente para los jóvenes, es un caldo de cultivo para el fenómeno paramilitar. De alguna manera, la capacidad del paramilitarismo para ofrecer alternativas económicas y resolver las necesidades básicas de los pobladores genera connivencia entre la población y estas estructuras delincuenciales. El desempleo y la pobreza extrema les han permitido disponer de miles de jóvenes cesantes que se vinculan como expendedores en plazas de vicio, sicarios, cobradores de vacunas y extorsiones, informantes, etc. Debe señalarse, sin embargo, que muchos observadores señalan que aunque el paramilitarismo ha permitido la acumulación de riquezas para unos pocos, ha generado pobreza en las regiones.

Igualmente importante es la ausencia o la debilidad de instituciones estatales o su incapacidad o indiferencia para dar solución al problema. Finalmente, asegura su continuidad por la necesidad de proporcionar seguridad privada para proteger rentas legales o ilegales.

El desmonte del paramilitarismo

El paramilitarismo representa un obstáculo para la construcción de una paz sustentable y duradera. La tarea de enfrentarlo en diversos ámbitos es una necesidad urgente, aunque extremadamente compleja, por los fenómenos enunciados en apartados anteriores. Como punto de partida, es necesario entender el fenómeno paramilitar como una realidad ideológica, social, política, cultural y económica anclada en la precariedad del estado, y desarrollar una caracterización regional para comprender la complejidad del fenómeno en términos de su legitimidad y aceptación, al igual que de las resistencias que genera.

Una de las virtudes del acuerdo de paz logrado en La Habana, especialmente del punto 3.4, es que aunque el Estado no ha admitido su papel en la conformación y vigencia del fenómeno, sí reconoce que el paramilitarismo

no dejó de existir con la desmovilización de las AUC. El acuerdo admite la existencia de un *modus operandi* propio de las denominadas organizaciones sucesoras del paramilitarismo y de redes de apoyo en diversos niveles como un elemento estructural que permite su continuidad.

El Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno colombiano y las FARC-EP introduce un cambio en las perspectivas y los paradigmas de seguridad. De acuerdo con los “principios orientadores”, no prima lo militar y la eliminación del “enemigo interno”, sino un concepto de seguridad humana integral individual y colectiva soportada en la dignidad humana y el respeto, la promoción y la garantía de los derechos fundamentales.

Por primera vez se aborda el paramilitarismo con base en las causas estructurales que le dieron inicio y que lo alimentaron durante todo este tiempo. Igualmente, se reconocen los avances en el ámbito de la verdad sobre el desplazamiento y el despojo, en términos de la identificación de responsables y de quienes se apropiaron de las tierras. Se reconoce la materialización de los derechos de las víctimas sobre la base de verdad, reparación, justicia y no repetición. Se aplaude el objetivo de asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y la tributación por parte del Estado, el fortalecimiento de la administración de justicia para ponerle fin a la impunidad, y el enfoque territorial y diferencial.

No obstante, hay una preocupación real sobre la voluntad o la capacidad del Estado para implementar los acuerdos. Para asegurar el buen desarrollo de los acuerdos, se ha sugerido un gran **pacto nacional** con estas características y objetivos:

- Construcción conjunta por parte de fuerzas políticas y sociales que le apuesten a una institucionalidad garantista y respetuosa de los DDHH.
- Reconciliar los campos de la ética y la política, especialmente en la dimensión referente al respeto a la vida, la pluralidad y la diferencia. Desactivación de los mensajes violentos.
- Construcción de una cultura política del perdón y de la reconciliación para evitar la violencia política cíclica. Promoción del ejercicio de la verdad en todos los sectores, con el compromiso institucional del Estado.
- Promover desde todos los sectores del país, en su conjunto, la lucha contra el narcotráfico, la economía “mafiosa” y el uso de armas de circuitos económicos legales e ilegales.
- Lucha contra la pobreza.
- Esfuerzo conjunto para construir Estado, nación y ciudadanía con el fin de evitar la construcción de “paraestados”.
- Focalización en los sectores más implicados en la dinámica del conflicto y afectados por ella.
- Enfoque territorial, con énfasis en acuerdos mínimos con aquellos sectores con los que resulta más difícil lograr un acuerdo más abarcador.
- Varios elementos se desprenden de estos planteamientos:
 - “Desparamilitarización” del Estado, lo que implica una ruptura institucional y política con base en una reconsideración de la política de seguridad, la estricta vigilancia sobre funcionarios públicos de elección popular y sus prácticas de gobierno, y la vigilancia a dirigentes y militancias de los partidos para evitar que se conviertan en dispensadores de avales que permitan la toma paramilitar del Estado.



- Recuperación de la confianza de las comunidades en el Estado. Ello exige instituciones honestas y transparentes para combatir la corrupción y el clientelismo. Especial énfasis merece el fortalecimiento del sistema judicial, para superar la impunidad y garantizar el acceso a una justicia rápida y eficaz en todos los niveles, con capacidad no solo de sanción, sino también de prevención. Es indispensable fortalecer la Unidad para el desmantelamiento de estructuras sucesoras del paramilitarismo para evitar su colapso, ante la posibilidad de recibir miles de compulsas de copias de los procesos de Justicia y Paz y de la justicia ordinaria en que se mencionaron terceros.
- Atacar las causas estructurales del conflicto social, político, económico y armado. Esta tarea debe abordarse desde una dimensión macro estructural, repensando el modelo de desarrollo para brindar oportunidades a las comunidades y reforzar sus derechos. En especial, es necesario generar condiciones de vida digna y oportunidades para las comunidades campesinas, de manera que el campo vuelva a ser atractivo y los jóvenes desarrollen planes de vida que garanticen su permanencia en el territorio sin ser cooptados por estructuras delincuenciales. La Inversión social debe impulsar el desarrollo social y territorial que desestime la práctica de actividades ilícitas y la connivencia con grupos paramilitares. La política antidrogas debe basarse en acciones integrales, incluyendo mayor inversión en educación, salud, infraestructura, vías y proyectos productivos para las zonas rurales.
- Reconsideración de la política minero-energética, con base en los principios de soberanía y sostenibilidad. Esto implica reformas a la relación entre el Estado y las empresas para exigir de estas un mayor compromiso con la construcción de la paz. Medidas adecuadas serían un mayor control estatal a los contratos y acciones de las multinacionales y megaobras en clave de protección de las comunidades, incluyendo la suspensión de mecanismos coercitivos para impulsar los macroproyectos. Los inversionistas internacionales también tienen responsabilidad en el fenómeno de la violencia.
- Reconociendo que el paramilitarismo se ha “societalizado”, es necesario desparamilitarizar la mentalidad de las poblaciones, con el fin de superar la aceptabilidad del fenómeno. Propiciar una transformación cultural exige inversión social en educación y formación para desarrollar habilidades, conciencia de paz y sentido ciudadano, además de fortalecer los mecanismos de resolución de conflictos como ruptura al

control social establecido por las organizaciones paramilitares. En esta tarea la comunidad académica tiene un rol central, poniendo su conocimiento al servicio de la comunidad y de la construcción endógena de los territorios, elaborando propuestas concretas y viables de solución a las diferentes problemáticas y potenciando el desarrollo de valores humanos, sociales y naturales locales.

- Además de apelar a mecanismos internacionales para la protección del territorio, se debe rescatar la experticia tradicional. Específica, aunque no exclusivamente, se trataría de fortalecer y empoderar a las organizaciones comunitarias para la defensa del territorio, mediante formas propias de resistencia como la Guardia Indígena y las guardias agro-mineras. Esta fuerza social se articularía con base en los derechos culturales y una concepción de seguridad humana.
- Empoderamiento social y comunitario para una mayor participación de comunidades y organizaciones sociales locales. Además de una democratización de las organizaciones, es indispensable la democratización de la política, eliminando del imaginario el principio de que el disidente o el opositor es guerrillero o paramilitar. La participación ciudadana debe apropiarse de la política para dignificarla. El empoderamiento de las bases territoriales materializaría el pacto en los territorios, recogiendo las voluntades de diversos sectores sociales, incluyendo “diálogos improbables”, y exigiendo su cumplimiento.

Frente a la manera de confrontar el paramilitarismo, hubo posiciones que aunque aparentemente contradictorias, pueden compatibilizarse. La primera aboga por un fortalecimiento del aparato militar del Estado, acompañado de una reorganización y depuración de la Fuerza Pública y de un replanteamiento de la doctrina militar, con el fin de ganar legitimidad y la confianza de la población. Un objetivo principal debe ser su despliegue en territorios despejados por la guerrilla para evitar el copamiento por parte de grupos paramilitares y franquear la relación entre paramilitarismo, fuerza pública, Estado y empresas. El objetivo es monitorear las actividades de estos grupos y combatir su método de control social y territorial, en colaboración armónica con las demás instituciones.

La segunda posición aboga por propiciar espacios de diálogo y negociación con el paramilitarismo, tal como se ha hecho con las guerrillas. Para algunos, podría considerarse la posibilidad de una formalización política de las estructuras sucesoras del paramilitarismo en el espacio público. Parar la guerra, argumentan, no es equivalente a cambiar la guerra. Los paramilitares rasos también son víctimas del conflicto armado y, por tanto, desde la perspectiva de una solución integral, debe existir la posibilidad de articularlos a la construcción de paz. Otros proponen esquemas de sometimiento a la justicia, lo cual, aunque implicaría negociaciones, no exige el reconocimiento de un estatus político.

LA NACIÓN Y LA EQUIDAD TRIBUTARIA

RICARDO BONILLA GONZÁLEZ

EX SECRETARIO DE HACIENDA DE BOGOTÁ

EX COMISIONADO TRIBUTARIO NACIONAL

PROFESOR UNIVERSIDAD NACIONAL

La formación de una comisión tributaria buscaba que un equipo externo al gobierno hiciera una propuesta que mejorara, entre otras, la equidad del sistema tributario, fuertemente erosionada por los beneficios individuales y agremiados de diversos contribuyentes. Cuál es el efecto sobre la distribución en renta e IVA es el objeto del presente escrito. Se divide en tres secciones, la primera una reflexión general sobre el estado de la distribución, antes y después de impuestos, la segunda sobre el desequilibrio en el impuesto de renta de las personas naturales en contra de las rentas del trabajo, y el tercero sobre los desequilibrios en IVA, lo que lo hace más regresivo de lo que podría ser.

El prácticamente nulo efecto de los impuestos sobre la distribución

Medida por el coeficiente de Gini, la distribución del ingreso en Colombia es profundamente desigual y sus avances poco representativos en razón de la concentración de la riqueza y su reflejo en la estructura de la propiedad, en sus diversas versiones, la de la tierra rural, la inmobiliaria urbana, en acciones y en dinero crédito. Si bien este fenómeno se extiende por toda América Latina, las acciones redistributivas desde la política pública, impuestos, contribuciones a la seguridad social y transferencias, no generan mejora sustancial ni mayor retroceso, incluso con IVA, y cualquier resultado es inferior a lo que se hace en el resto del continente (tabla 1).

Antes de impuestos y de transferencias públicas, el Gini se mide tomando como referencia los ingresos de mercado, es decir, los derivados de la intervención de los agentes económicos particulares en su actividad, cualquiera que sea su posición ocupacional en ese mercado, trabajador, empresario, funcionario, contratista, etc. En contraste con América Latina, entre los 17 países seleccionados por el Instituto de Estudios Fiscales¹, que incluye los diez de Suramérica, México y algunos de Centroamérica y el Caribe, la posición colombiana es de las más desiguales, con un Gini de 0.531, no obstante, mejor que Brasil, Dominicana, Honduras, Chile y Argentina. En ese escenario, el promedio latinoamericano es un Gini de 0.504, respecto al cual Colombia se coloca con 2.8 puntos por encima, ocupando el sexto puesto entre los más desiguales.

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto de Estudios Fiscales (CEPAL/IEF), en “Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea”, Estudios No 8, Madrid, septiembre de 2014.

Tabla 1
América Latina: Coeficiente Gini antes y después de impuesto a la renta y transferencias.
Selección de 17 países – Año de referencia 2011

País	Ingreso de mercado (A)	A + Pensiones Públicas (B)	C = B + Transferencias	D = Ingreso Disponible*	D - A
Argentina	0.536	0.490	0.484	0.469	6.70
Bolivia	0.502	0.493	0.491	0.487	1.50
Brasil	0.573	0.528	0.518	0.502	7.10
Chile	0.546	0.526	0.510	0.499	4.70
Colombia	0.531	0.537	0.531	0.520	1.10
Costa Rica	0.528	0.510	0.503	0.491	3.70
Ecuador	0.481	0.467	0.461	0.453	2.80
El Salvador	0.429	0.432	0.430	0.420	0.90
Honduras	0.551	Nd	Nd	0.546	0.50
México	0.496	0.494	0.484	0.460	3.60
Nicaragua	0.465	0.464	0.465	0.452	1.30
Panamá	0.532	0.519	0.514	0.504	2.80
Paraguay	0.523	0.524	0.523	0.520	0.30
Perú	0.482	0.477	0.475	0.465	1.70
Dominicana	0.555	0.555	0.551	0.545	1.00
Uruguay	0.449	0.411	0.400	0.381	6.80
Venezuela	0.393	0.384	0.384	0.379	1.40
Promedio	0.504	0.488	0.481	0.476	2.82
Col - Promedio	2.68	4.88	5.01	4.39	-1.72

Fuente: CEPAL/IEF, Estudios No 8, Madrid, 2014. Ingreso disponible equivale a ingreso de mercado + pensiones públicas + transferencias – impuesto renta persona natural – cotizaciones seguridad social.

Los niveles de desigualdad deben mejorar después de la intervención de la política pública; al menos, eso se espera. Esa intervención empieza con la asignación de recursos hacia poblaciones predeterminadas, tendientes a construir el ingreso disponible de las personas antes de impuestos. Para ese efecto, el ejercicio del IES incorporó, por separado, las transferencias hacia los pensionados y hacia otras poblaciones, a manera de subsidios en efectivo, como familias en acción u otras. Los resultados parciales revelan que, en el grupo seleccionado, solamente hay tres países, El Salvador, Colombia y Paraguay, en orden de impacto, en los cuales el Gini empeora después de aportar los recursos de las pensiones públicas, revelando un ejercicio de mala asignación de recursos, aumentando la desigualdad colombiana, con Gini de 0.537, hasta 4.9 puntos por encima del promedio de 0.488.

En todos los casos, el Gini mejora después de transferencias públicas hacia otras poblaciones, como se espera suceda por el efecto de la asignación de recursos hacia grupos vulnerables y de menores ingresos. Colombia no es la excepción, sin embargo, comparando las asignaciones hacia pensionados y otras poblaciones, estas tienen un efecto neutro, para regresar al Gini original de 0.531, es decir, que lo que se ha logrado con las asignaciones de subsidios monetarios focalizados es volver a la situación original y equilibrar la acción del Estado, sin contar el impacto de las intervenciones en salud y educación. En el nuevo escenario, con ingresos brutos disponibles antes de impuestos, la posición colombiana empeora en el contexto latinoamericano, se sitúa como el segundo país más desigual, después de la República Dominicana, con 5 puntos por encima del promedio regional de 0.481.



La segunda parte de la intervención pública se da con el impacto del impuesto de renta a las personas naturales y sus respectivas contribuciones a la seguridad social, para configurar el ingreso personal disponible para el gasto de los hogares. Este ingreso disponible se define como el ingreso de mercado más pensiones más transferencias menos imputación de renta personal y contribución a la seguridad social, también personal. Es importante esta aclaración, porque el índice de desigualdad mide los ingresos de las personas naturales, no de las empresas que pagan y generan ingresos a las personas naturales; por tanto, lo que se identifica es el nivel de ingreso personal, agrupado luego a los hogares y a los deciles o quintiles de ingreso, para establecer las proporciones de divergencia entre los ingresos de los grupos poblacionales extremos más rico y pobre del país.

Con el Gini basado en el ingreso disponible, después de impuesto de renta personal, la situación colombiana mejora ligeramente, el coeficiente llega a 0.520, por debajo de Honduras y República Dominicana e igualado con Paraguay. Sin embargo, solamente es 1.1 puntos inferior al Gini original con los ingresos de mercado, de tal manera que, el efecto combinado de la intervención pública entre recaudo de impuesto a la renta de personas naturales y las transferencias por pago de pensiones y subsidios monetarios focalizados, es solamente de una mejora del 2% en el coeficiente de desigualdad, lejos del promedio latinoamericano, del grupo seleccionado, de 0.476, con 4.4 puntos por encima, revelando una intervención poco eficaz frente a lo logrado por países como Brasil, Uruguay y Argentina, con 7 puntos de mejora, o Chile, con 4.7 puntos, o México, con 3.6 puntos de mejora.

En el conjunto latinoamericano se revela más eficaz la intervención pública con las transferencias que con el impuesto de renta personal (tabla 2). Este impacto se demuestra aislando el efecto tributario, lo que se hace comparando el Gini basado en el ingreso disponible antes de impuestos y el que queda después de pagar el impuesto de renta de personas naturales, sin otros gravámenes ni contribución a la seguridad social. Al aislar el efecto se observa que entre los 17 países seleccionados solamente se mejora el Gini promedio en un punto porcentual, mientras el colombiano se reduce en 0.8, con menor resultado frente a lo logrado por las grandes economías de la región, México, Brasil, Argentina y Chile, todas por encima.

Tabla 2
América Latina: Coeficiente Gini antes y después de impuesto a la renta personal. Selección de 17 países – año de referencia 2011

País	Antes de impuesto renta persona natural	Después de impuesto renta persona natural	D - A
Argentina	0.484	0.467	1.7
Bolivia	0.491	0.487	0.4
Brasil	0.518	0.506	1.2
Chile	0.510	0.495	1.5
Colombia	0.531	0.523	0.8
Costa Rica	0.503	0.493	1
Ecuador	0.461	0.457	0.4
El Salvador	0.443	0.434	0.9
Honduras	0.551	0.546	0.5
México	0.484	0.461	2.3
Nicaragua	0.465	0.456	0.9
Panamá	0.519	0.506	1.3
Paraguay	0.523	0.520	0.3
Perú	0.482	0.472	1
Dominicana	0.551	0.543	0.8
Uruguay	0.400	0.384	1.6
Venezuela	0.384	0.380	0.4
Promedio	0.488	0.478	1.00
Col - Promedio	4.28	4.48	-0.20

Fuente: CEPAL/IEF, Estudios No 8, Madrid, 2014.

En el consolidado de cambios en el Gini por efecto transferencias e impuesto de renta, el conjunto seleccionado de países latinoamericanos generó una mejora de 2.82 puntos porcentuales, de los cuales 1 se explica por recaudo tributario y 1.8 por transferencias, con mayor impacto en Brasil y Argentina. En el caso colombiano, sucede lo contrario, es más importante el efecto tributario que el de transferencias, dado que la mejora final es de solamente 1.1 puntos porcentuales, de los cuales 0.8 se origina en el factor tributario y, solamente, el 0.3 en transferencias, ello se debe al impacto regresivo de las pensiones públicas que no fue compensado por los subsidios focalizados en otras poblaciones. Si bien el efecto tributario es más importante en Colombia, las razones por las cuales no tienen mayor incidencia en el resto de Latinoamérica también operan aquí, bajo recaudo y el diseño de una estructura tarifaria que podría ser más progresiva.

El impacto tributario sobre la redistribución se atribuye al impuesto de renta sobre las personas naturales y se espera que sea positivo, en el doble sentido de ser progresivo y generar equidad vertical, al tiempo que reduce brechas de ingresos entre los extremos de pobreza y riqueza. Mientras tanto, se espera que el IVA genere un efecto opuesto, dado que es un impuesto indirecto que pagan todos los contribuyentes que consuman los bienes gravados, sin importar su nivel de ingreso. El IES construyó información de diversos años para contrastar el impacto del IVA sobre la distribución, con el mismo grupo de países seleccionados (tabla 3), cuyo resultado se encuentra dentro de lo esperado; sin embargo, sorprende que el efecto regresivo sea reducido e inferior al efecto logrado con el impuesto de renta, de 0.6 puntos porcentuales. Por lo tanto, la mejora no se revierte a pesar de que todos los países recurren a la combinación de los dos impuestos, renta e IVA.

Tabla 3
América Latina: Coeficiente Gini antes y después de IVA
Selección de 17 países en diferentes años

País	Año	Antes de IVA	Después de IVA	D - A
Argentina	2008	0.484	0.493	-0.9
Bolivia	2009	0.493	0.501	-0.8
Brasil	2009	0.530	0.550	-2.0
Chile	2003	0.579	0.597	-1.8
Colombia	2010	0.568	0.569	-0.1
Costa Rica	2004	0.577	0.580	-0.3
Ecuador	2003	0.542	0.548	-0.6
El Salvador	2006	0.503	0.517	-1.4
Honduras	2005	0.570	0.575	-0.5
México	2010	0.488	0.481	0.7
Nicaragua	2001	0.596	0.600	-0.4
Panamá	2003	0.636	0.638	-0.2
Paraguay	2010	0.495	0.506	-1.1
Perú	2009	0.494	0.489	0.5
Dominicana	2004	0.511	0.516	-0.5
Uruguay	2009	0.457	0.459	-0.2
Venezuela	2004	0.423	0.427	-0.4
Promedio		0.526	0.532	-0.59
Col - Promedio		4.18	3.69	0.49

Fuente: CEPAL/IEF, Estudios No 8, Madrid, 2014.

Las grandes economías de Latinoamérica reflejan el mismo comportamiento: el impuesto de renta mejora levemente la distribución, mientras el IVA tiene un efecto regresivo de menor proporción, tal que no revierte los logros alcanzados. El carácter regresivo endilgado, por principio, al IVA se confirma en los ejercicios identificados; sin embargo, su magnitud es inferior a la esperada, en razón a varias posibles situaciones, tales como no tener gravados todos los productos, tener varias tarifas y concentrar el recaudo solamente en el grupo de grandes y medianos contribuyentes, con tratamientos desiguales que dan lugar a fuerte evasión y elusión.

El caso colombiano refleja un comportamiento similar y una regresión en el Gini de apenas 0.1 puntos porcentuales, es decir que, prácticamente afecta por igual a todos los grupos sociales, dado que solo está gravado poco menos del 50% de los productos, declarando exentos o excluidos la mayor parte de la canasta básica y concentrando el recaudo solamente en los contribuyentes del régimen común, dejando por fuera los micro establecimientos y las pequeñas empresas, lo que explica el elevado nivel de evasión.

En síntesis, el impacto de la estructura tributaria colombiana sobre la distribución es irrelevante, tanto en renta como en IVA. El Gini antes y después del impuesto de renta a las personas naturales mejora en 0.8, por encima de lo que se logra con la intervención pública en materia de gasto focalizado, de 0.3, en ambos casos con poca incidencia, producto de una estructura tributaria técnicamente progresiva pero ..., con muchos beneficios y una asignación de gasto inequitativa. En IVA, contrario a lo esperado, el efecto regresivo es mínimo, de -0.1, con muchos productos no gravados y alta evasión. El efecto tributario neto, combinando ejercicios diferentes, revela un impacto en la distribución de apenas una mejora de 0.7 en el Gini. La estructura tributaria debe cambiar, tanto en renta como en IVA, así como debe revisarse la estructura del gasto público focalizado.



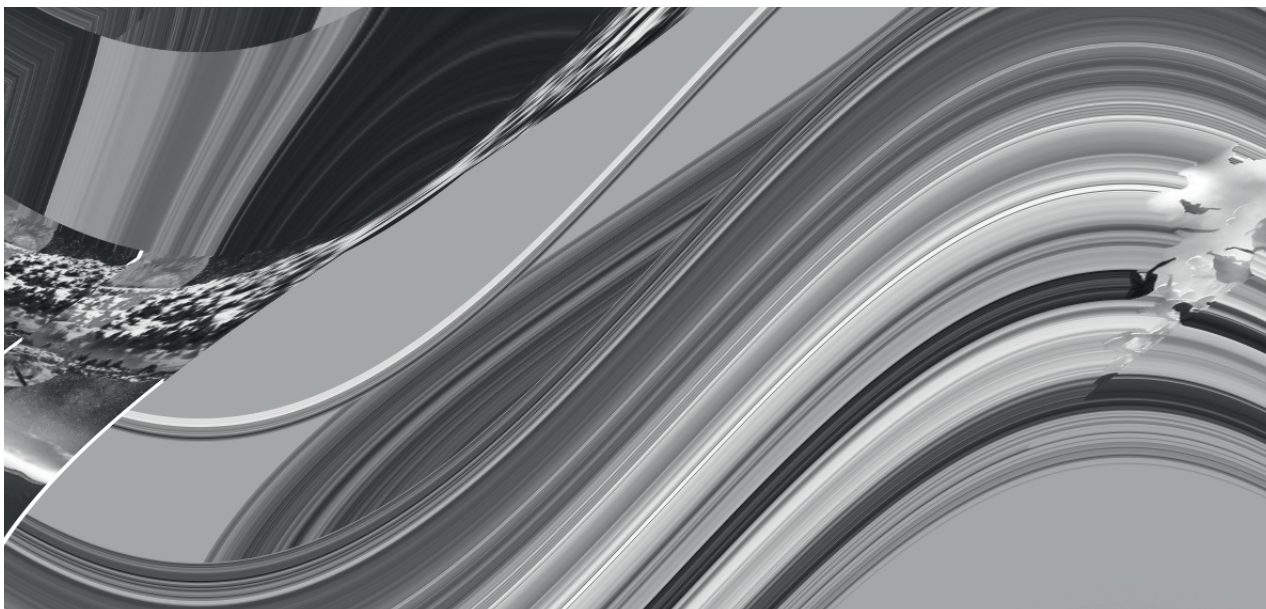
La brecha respecto a las rentas de trabajo en personas naturales

La gran brecha, que constituye la mayor fuente de desigualdad tributaria, es el énfasis en gravar las rentas de trabajo y dejar mucha discrecionalidad a otras rentas, intereses, arrendamientos o dividendos. El impuesto de renta de las empresas se liquida sobre una base gravable de las utilidades, obtenidas como la diferencia entre los ingresos brutos menos los costos, por tanto, ya se gravaron las utilidades como expresión de una parte de las rentas de capital. ¿Qué pasa con las otras rentas de capital y qué se incluye como costos de las empresas? La informalidad de la economía, el exceso de transacciones en efectivo o sin factura y el hecho de que los asalariados no puedan deducir los pagos por arriendo o intereses, diferentes a crédito hipotecario, hace que esos registros no existan o que quienes pueden hacerlo prefieran incorporarlo como costos de las empresas, con lo cual reducen su base gravable o utilidades y, como personas naturales, no tienen ingresos y sus gastos los cubre la persona jurídica.

El hecho de que las personas naturales tributen tan poco es porque se concentra en las rentas del trabajo y se obtiene de ellas el máximo posible, con excepción, tal vez, de las rentas o salarios más altos. Las rentas de capital, por el contrario, encuentran, al menos, tres caminos para declarar lo menos y tributar poco; ellos son: a) trasladar propiedades e incluir como costos de las empresas los gastos corrientes de los propietarios, particularmente cierto en las sociedades cerradas, de tal manera que las empresas se llenaron de activos improductivos, incorporan costos distintos de la función de la empresa, reducen la base gravable y declaran y pagan sobre utilidades menores, mientras los propietarios aparecen con magros ingresos; b) recibir ingresos sobre los cuales no quede registro contable ni se expidan facturas, y c) usar los beneficios tributarios en toda su extensión, cuando se declaran ingresos elevados.

En el último aspecto, el trabajo de Alvarado y Londoño² es preciso; ellos dicen... “El gran número de deducciones fiscales ha erosionado notablemente la base gravable y beneficiado desproporcionadamente a los ingresos más altos. Los alivios tributarios se subdividen en tres categorías principales: 1) deducibles (ingresos no constitutivos de renta), 2) costos y deducciones y 3) renta exenta”. Luego de evidenciar el generalizado uso de estos instrumentos, los autores concluyen que, de acuerdo a cifras tributarias, el 1% más rico de los colombianos, personas naturales, concentran, aproximadamente, el 20% de la riqueza y, en el mejor de los casos, tributan renta a una tasa del 8%, muy baja en proporción a sus ingresos y magnitud de riqueza. Eliminar exenciones y reducir, hasta un tope normal, los alivios tributarios generales, ayudaría a generar mejores condiciones de equidad.

2 Alvarado, Facundo y Londoño Velez, Juliana, “Altos ingresos e impuesto de renta en Colombia, 1993-2010”, en Revista de Economía Institucional, vol 16 No 31, U. Externado, Bogotá, 2014, pag. 157 – 194.



Las inconsistencias del IVA y lo que lo hace regresivo

Por definición, el impuesto al valor agregado IVA es un impuesto a las ventas de carácter general y con tarifas planas, lo que significa que aplica a todos los consumidores, independientemente de su nivel de ingresos, por lo que grava tanto a grupos pobres como a no pobres de manera proporcional al consumo de los productos sujetos al gravamen. En tales condiciones, el IVA se entiende como un impuesto regresivo, al no diferenciar el consumo de unos y otros; sin embargo, la capacidad de consumo no es la misma y, por tanto, el aporte al recaudo difiere según el volumen y frecuencia de consumo de cada grupo de población. Es regresivo en tanto la población con menores ingresos debe destinar una proporción mayor de su ingreso a pagarlo, a pesar de que su volumen y frecuencia es inferior. También lo hace regresivo la cantidad de exenciones y exclusiones que existen, así como la falta de mecanismo compensatorio para quienes tienen menor capacidad de pago.

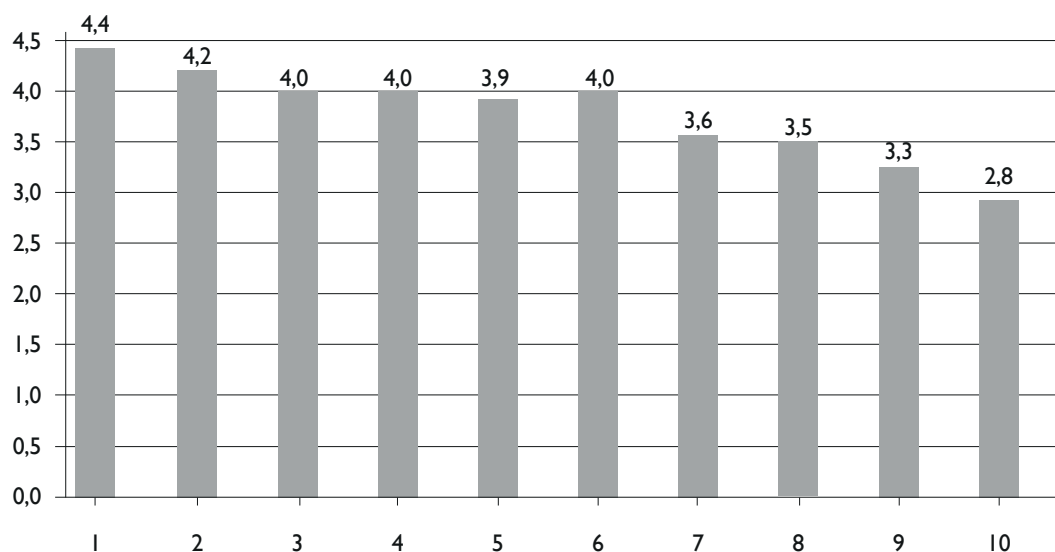
La estructura tributaria colombiana revela, al menos, cinco tipo de problemas, en la implementación del IVA: a) grava menos de la mitad de los productos que se transan en la economía colombiana y hay tendencia a seguirlos reduciendo, sobre todo después de incluir el impuesto al consumo, b) a diferencia de la práctica más frecuente a nivel internacional, hay una serie de productos exentos, diferentes a los destinados a la exportación, propios del mercado interno, bajo el argumento de que son los básicos de la canasta familiar, c) complementario a lo anterior, hay un grupo representativo de productos excluidos del impuesto, la mayor parte en el escalón final de la cadena, con las respectivas implicaciones sobre sus insumos, cuando estos están gravados, d) nunca ha habido una tarifa única, lo que permite prácticas de buscar tratamiento preferencial para pagar la tarifa más baja; y e) el grupo de responsables se reduce al régimen común, con un límite inferior al que muchos potenciales contribuyentes buscan no superar. Como consecuencia de esas prácticas, la evasión es muy grande, calculada³ alrededor del 40%.

Los productos gravados con IVA, interno o externo, alcanzaron a ser el 54% de los productos transados en el país, en el año 2011, para reducirse al 45% con la reforma del 2012, en la que se sustituyeron algunos productos para ser gravados con el impuesto al consumo. Esa proporción se mantiene, siendo una de las más bajas del mundo, en contraste con el 70% de productos, en promedio, para los países de la OCDE. La práctica internacional es la de dejar por fuera los productos con calificación de meritorio, tales como educación, salud, agua potable y transporte público, gravando al resto, lo que permite llegar a proporciones del 70% gravado. En Colombia,

3 OCDE, "OECD Economic Surveys: Colombia 2015", Publicaciones OCDE, 2015.

solo se grava el 45%, es decir, un 25% menos, dejando un grupo representativo por fuera, con tratamientos desiguales. La proporción gravada sube hasta el 49% cuando se incluyen los productos que pasaron a tener impuesto al consumo.

Gráfica 1
Colombia: Porcentaje de ingreso destinado a pagar IVA, según decil



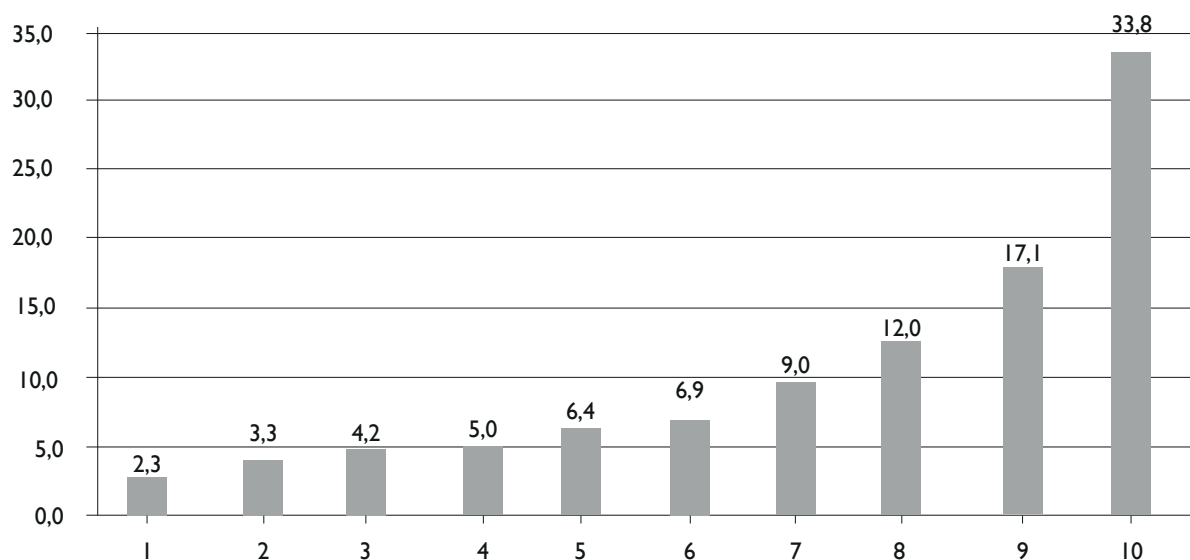
Fuente: Steiner y Cañas, 2013.

Con este nivel de productos gravados y la combinación de tarifas existentes, se hace evidente el comportamiento regresivo del IVA, el cual se refleja en dos indicadores de comportamiento: a) el impacto en la distribución, señalada más arriba, que representa un retroceso del -0.1% del Gini, consecuencia de tarifas homogéneas y sin diferenciar la capacidad de pago de los consumidores, y b) la tendencia de tarifas efectivas, en relación con el ingreso de los hogares, más altas en los deciles bajos que en los altos⁴ (gráfica 1), con extremos en el decil 1, el más bajo, destinando el 4.4% del ingreso a pagar el IVA, mientras en el decil 10, el más alto, solamente se destina el 2.8% del ingreso al mismo concepto. Esta regresividad no lo descalifica como alternativa tributaria; por el contrario, lo que se hace necesario es encontrar mecanismos que reduzcan el aspecto regresivo y transformen el impuesto a una situación neutra, dado que nunca será progresivo. Esa posibilidad existe, pero requiere corregir los errores que hoy tiene e introducir un mecanismo compensatorio.

El primer correctivo es ampliar la base gravable, hasta el 70% promedio de los bienes, como sucede en otras partes. Ese correctivo genera tres resultados que mejoran las condiciones de distribución del ingreso: a) hace que los grupos poblacionales de mayores ingresos tributen más, en proporcionalidad a su participación en el gasto de los hogares (gráfica 2), en el cual el decil 10 participa con el 33.8% y el decil 9 con el 17.1%, contra el 2.3% del decil 1; es decir, el quintil con mayores ingresos está dejando de tributar sobre el 50.9% del consumo de los bienes no gravados, b) se reducen las posibilidades de evasión y elusión, al desaparecer la posibilidad de buscar tratamiento preferencial en bienes no gravados o con menor tarifa, y c) abre la posibilidad de bajar la tarifa general, dado que al ampliar la base gravable se obtiene el mismo recaudo con menor tarifa, reduciendo la carga para los hogares con menores ingresos. Con la ampliación de la base gravable se resuelve una situación de inequidad en la cual los grupos de mayores ingresos son los grandes beneficiados, bajo el errado supuesto de que se está favoreciendo a los grupos de menor ingreso.

⁴ Steiner, R. y Cañas A., "Tributación y equidad en Colombia", mimeo Fedesarrollo, 2013.

Gráfica 2
Colombia: recaudo de IVA por decil de ingreso (%)



Fuente: DIAN, por Ávila y Cruz. FMI por Fenochietto, Coelho y Pérez.

El segundo correctivo se logra por añadidura con el anterior, en caso de que se amplíe la base gravable, puede hacerse de manera parcial y con tarifa diferente. Cualquiera que sea la opción, el correctivo a hacer es eliminar, parcial o totalmente, la lista de productos exentos y excluidos del IVA y aclarar el tratamiento con los insumos. Lo que se elimine y pase a ser gravado, automáticamente amplía la base gravable, siempre y cuando la tarifa sea superior a cero, y permite el tratamiento homogéneo con los insumos. Actualmente, en los productos exentos no hay IVA pero sí en sus insumos, en cuyo caso los productores pueden solicitar la devolución del IVA pagado, mientras en los productos excluidos, donde tampoco hay IVA para el producto, lo pagado por los insumos lo asume el productor y lo incorpora al precio, como un costo más, es decir, los consumidores pagan un IVA que no conocen, eso es lo que hay que corregir.

El tratamiento con los productos exentos y excluidos genera distorsiones⁵ y constituye uno de los instrumentos de evasión del impuesto. La principal distorsión se da en el propósito de buscar equidad, logrando todo lo contrario, dado que, por lo general, los productos exentos y excluidos constituyen componentes de la canasta básica alimenticia, que consume toda la población independientemente del nivel de ingreso, pero no lo hacen en la misma proporción ni con el mismo sentido de canasta alimenticia, porque los alimentos no son bienes homogéneos y el bien similar se consume de manera diferente entre los segmentos de población; por ejemplo, todos consumen carne pero no el mismo tipo ni volumen de carne, unos hueso carnudo y otros lomo. En el mundo real, la canasta básica alimenticia incluye una serie de productos de nombre genérico, que cada hogar adquiere de acuerdo a su capacidad de pago, por lo que esa canasta no es homogénea, ni siquiera entre la población de ingresos más bajos, mucho menos para comparar con lo que consume un hogar de ingresos altos.

Como consecuencia, los grupos más favorecidos por este tratamiento diferencial, que busca no castigar a los pobres, son, precisamente y al contrario, los no pobres, de tal manera que el actual 28% de pobres, que dejan de tributar el 9.8% del IVA sobre esos productos, impiden que el 72% de no pobres tributen el 90.2% restante

⁵ Fenochietto, Ricardo, Coelho, Isaías y Pérez Trejo, Carlos, "Colombia: hacia un sistema tributario más competitivo", Fondo Monetario Internacional, 2011.

del IVA, que si están en condiciones de pagarlo. El mecanismo de declarar exento o excluido productos del IVA no es el más idóneo para construir política social y/o reducir la desigualdad en el ingreso, porque termina alejando del impuesto al producto sin importar la capacidad de compra de quien lo consume. Para lograr efectos positivos sobre la desigualdad del ingreso, a quien hay que declarar exento o excluir es a la persona y no al producto que consume; sin embargo, como no es posible discriminarlo al momento de la compra, es necesario generar un mecanismo compensatorio focalizado que devuelva ese impuesto al grupo de población en situación de pobreza, grupo que es el destinatario de la actual política de no gravar esos productos.

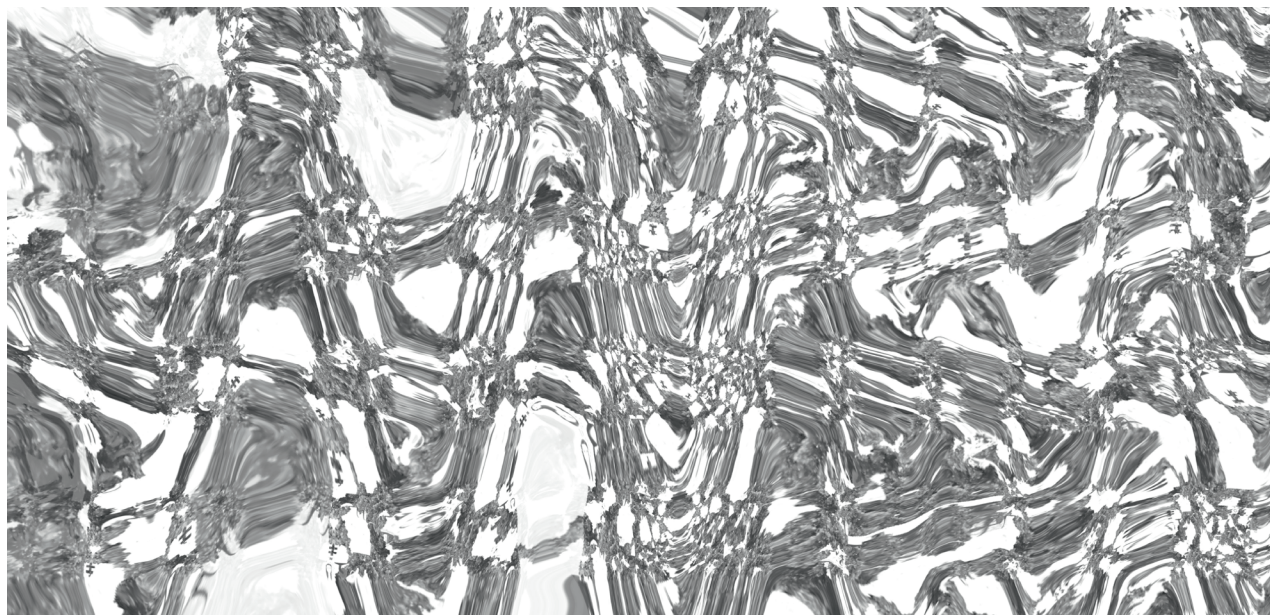
La discusión colombiana acerca de gravar con IVA la canasta básica y generar un mecanismo compensatorio para los grupos de menores ingresos está bastante avanzada y podría decantarse con efectos prácticos reales. A raíz de la aprobación de un gravamen del 2% a los bienes de la canasta básica, en el año 2002, la intervención de la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-776/03, conceptuó: a) que no está prohibido gravar los bienes de la canasta básica con un impuesto como el IVA, b) que no se puede afectar el mínimo vital de la población con menores ingresos, y c) que en el caso de gravar esos bienes, la red de protección social debe compensar a la población de menores ingresos para no afectar su mínimo vital. La situación en el año 2002 fue la de aprobación de un gravamen sin el mínimo de deliberación pública, tema formal, y sin un mecanismo de compensación a la población pobre, estimada en casi el 50% de la población⁶, tema social y de afectación al mínimo vital.

Esa no es la situación hoy. Desde el 2002 se han producido varios cambios, tales como: a) con la recién aprobada, se completan ocho reformas tributarias, en las cuales de una u otra manera se tocó el IVA, sea para ajustar tarifa o para incluir o excluir productos marginales, y el ajuste más profundo fue el pasar la tarifa general del 16% al 19%, b) con ocho proyectos aprobados en el Congreso, la discusión ha madurado y no se puede considerar con mínima deliberación, no obstante, en el tratamiento general de bienes exentos y excluidos predomina el argumento de no castigar a los pobres, razón por la cual solamente ha habido ajustes marginales de productos que entran o salen, y la base gravable prácticamente es la misma del 2002, c) diversos estudios han demostrado que ese tratamiento preferencial beneficia más a la población no pobre que a aquella a la que pretende proteger, mucho más cuando los niveles de pobreza han bajado, desde el 50% en 2002 hasta el 28% en 2016⁷; y d) la red de protección social ha aumentado, incluyendo excesos, de tal manera que el mecanismo compensatorio, exigido por la Corte Constitucional en la sentencia C-776/03, se aplica y permite focalizar la población pobre, el 28%, para devolverle el IVA pagado por los bienes de la canasta básica alimenticia, aproximadamente 10% del recaudo potencial por esos bienes.

La recién aprobada reforma tributaria fue una oportunidad perdida para resolver los problemas estructurales relacionados con el IVA. El gobierno nacional logró su objetivo de ampliar la tarifa y el recaudo esperado, pero sobre la misma base gravable y con reducción del umbral de responsables y declarantes, dejando de lado, bajo el mismo argumento de no castigar a los pobres, el universo de productos exentos y excluidos. Quedan pendientes por resolver tres temas: a) decidir qué productos se eximen y qué se hace con el IVA que pagan sus productores en insumos y materiales, b) decidir qué se hace con las exclusiones del IVA y el fementido argumento de que los consumidores no pagamos por ellos, nada más falso porque lo que los productores pagan por insumos lo incorporan al precio, pero no se llama IVA sino costo de producción; y c) ambos temas se pueden resolver con una tarifa que neutralice el IVA pagado en los insumos, la que técnicamente no debe superar el 5%. Si esto se hace, se amplía la base gravable y puede volver a bajar la tarifa general, sin disminuir el recaudo, así como se puede implementar el mecanismo compensatorio y neutralizar el impacto regresivo del impuesto.

⁶ Ramírez, Juan Carlos y Núñez, Jairo, “Determinantes de la pobreza en Colombia, años recientes”, Cepal, Bogotá, 2002.

⁷ DANE, Boletín Técnico, “Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015”, Bogotá, marzo 2016.



BIBLIOGRAFIA

- Alvaredo, Facundo y Londoño Velez, Juliana, “Altos ingresos e impuesto de renta en Colombia, 1993-2010”, en *Revista de Economía Institucional*, vol 16 No 31, U. Externado, Bogotá, 2014, pag. 157 – 194.
- Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, “Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público”, Fedesarrollo, Bogotá, 2015.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto de Estudios Fiscales (CEPAL/IEF), en “Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea”, Estudios No 8, Madrid, septiembre de 2014.
- DANE, Boletín Técnico, “Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015”, Bogotá, marzo 2016.
- Departamento Nacional de Planeación DNP, SISFUT 2015
- Fenochietto, Ricardo, Coelho, Isaías y Pérez Trejo, Carlos, “Colombia: hacia un sistema tributario más competitivo”, Fondo Monetario Internacional, 2011.
- Gomez-Sabaini, J.C. y D. Moran, “Tax Policy in Latin America Assessment and Guidelines for a Second Generation of Reforms”, Series Macroeconomics of Development 133, 2014.
- IGAC, “Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia”, Imprenta Nacional 2012, 80 páginas.
- Ministerio de Hacienda, documentos Conpes 3824 de diciembre de 2014, 3852 de diciembre de 2015 y 3881 de diciembre de 2016.
- OCDE, “OECD Economic Surveys: Colombia 2015”, Publicaciones OCDE, 2015.
- Ramírez, Juan Carlos y Núñez, Jairo, “Determinantes de la pobreza en Colombia, años recientes”, Cepal, Bogotá, 2002.
- Steiner, R. y Cañas A., “Tributación y equidad en Colombia”, mimeo Fedesarrollo, 2013.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN COLOMBIA¹

FABIO E. VELÁSQUEZ C.

PRESIDENTE EJECUTIVO

FORO NACIONAL POR COLOMBIA

Colombia completa tres décadas de institucionalización de la participación ciudadana². Es un trayecto corto, si se lo mira en perspectiva histórica de larga duración, pero suficiente para examinar los resultados arrojados hasta hoy por esa experiencia. Los balances realizados en Colombia³ señalan la doble cara del proceso: de un lado, experiencias exitosas en campos como la planeación y los presupuestos participativos, la vigilancia ciudadana a la gestión pública, el diseño de políticas públicas con participación de los interesados y numerosas experiencias de carácter no institucional, generalmente de iniciativa ciudadana, que han contribuido a la democratización de la gestión pública.

De otro, las dificultades y limitaciones que ha mostrado el proceso de institucionalización: problemas en el diseño del marco normativo (dispersión de la regulación; reglamentarismo excesivo, falta de articulación normativa, fetichismo de la norma); limitado alcance de los espacios de participación; intentos de manipulación y control de los dispositivos existentes por parte de las autoridades públicas; ausencia de políticas nacionales de promoción de la participación ciudadana; problemas de liderazgo social (poli-membresía; autoritarismo, burocratización de los espacios, cooptación política; brecha entre representantes y base social) y desarticulación entre participación ciudadana y representación política⁴.

El balance puede ser positivo, especialmente por la gran cantidad de iniciativas ciudadanas exitosas en la materia, pero muestra también un camino largo que aún falta por recorrer para que la participación ciudadana se convierta en una poderosa herramienta de democratización de las decisiones públicas. Lo que señala la experiencia es la

1 Una versión ampliada de este artículo fue presentado al Foro y Conversatorio “Diálogo social y participación para la construcción de paz: Una realización progresiva de los DDHH”, organizado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia, de las Naciones Unidas. El evento tuvo lugar en Bogotá el 23 de noviembre de 2016. El autor agradece a la Oficina de Derechos Humanos su autorización para publicar esta versión resumida en la Revista Foro.

2 “La participación ciudadana alude a la intervención de la ciudadanía en las decisiones que la afectan, bien sea de manera directa a través de mecanismos como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, etc., bien a través de representantes en espacios creados para tal efecto (Consejos, Comités, Mesas de trabajo, escenarios de diálogo con las autoridades públicas, etc.). Las personas y los grupos participan porque aspiran a obtener bienes y servicios públicos (inclusión), o desean influir en las decisiones de las autoridades públicas relacionadas con la distribución de esos bienes y servicios (incidencia), o bien intentan llegar a acuerdos con dichas autoridades sobre materias relacionadas con sus intereses y demandas (concertación). En concordancia con este enfoque, la participación ciudadana no se limita al uso de los mecanismos de democracia directa, sino que incluye la intervención en los escenarios dispuestos para influir en las políticas públicas a nivel nacional, departamental y municipal. Dichos escenarios pueden ser institucionales o no institucionales (no formales) y pueden tener alcances diferentes según su diseño (información, consulta, decisión, fiscalización, gestión)” (Velásquez, Fabio, “La Constitución, la participación y la paz”, en: Revista Foro, # 89-90, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, diciembre de 2016, p. 1).

3 Ver los trabajos de Fabio Velásquez y Esperanza González al respecto, así como algunos documentos recientes elaborados por la Fundación Foro Nacional por Colombia. Entre ellos cabe destacar: Velásquez, Fabio y González Esperanza, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?, Bogotá: Fundación Corona, 2003; Foro Nacional por Colombia, “Trayectorias de la participación ciudadana en Colombia”, Bogotá, 2011 (mimeo); y Foro Nacional por Colombia, “La arquitectura institucional de la participación ciudadana en Colombia: Trayectos y retos para la construcción de paz”, Bogotá, 2016 (mimeo). Velásquez y González han elaborado varios artículos de análisis sobre la participación ciudadana en el país, algunos de los cuales han sido publicados por la Revista Foro.

4 Ver los títulos señalados en la nota 3, especialmente el libro de Velásquez y González y al documento de Foro elaborado en 2016.

necesidad de articular procesos de movilización ciudadana y de institucionalización de la participación para que esta produzca los efectos esperados, tal y como están enunciados en la Constitución Política del país. Es una de las tareas pendientes de la democracia participativa en Colombia.

Con todo, la participación ciudadana sigue teniendo un lugar de privilegio en el diseño de las estrategias para resolver los grandes temas del país. Es el caso de la construcción de la paz en Colombia. Aunque de forma diferente, la participación ciudadana constituyó un aspecto nodal de las conversaciones del gobierno con las guerrillas (las FARC y el ELN) para la superación del conflicto. Como se analizará luego, la intervención de la ciudadanía es asunto clave en la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, así como en la agenda acordada inicialmente para los diálogos con el ELN. Esto le da mayor realce a la tarea pendiente de democratizar la gestión pública involucrando directamente a la ciudadanía en las grandes decisiones de futuro.

Este artículo analiza en una primera sección el contexto en el cual aparece hoy el debate sobre el rol de la participación ciudadana en la construcción de paz en Colombia. Luego, en la segunda parte, se presenta un panorama rápido de la participación en el Acuerdo final firmado por el Gobierno y las FARC y en lo pactado con el ELN como agenda básica de discusión. En la parte final se incluye una reflexión sobre las lógicas de la participación (institucionalización y movilización), se señala la importancia del diálogo para su desarrollo de cara al futuro y se incluye una nota sobre garantías para la participación.

El contexto

Dos elementos de contexto son relevantes para definir el rol de la participación ciudadana en la construcción de la paz en el país: de un lado, el aumento en los últimos años de las luchas sociales y, en general, de la movilización social como forma de expresión ciudadana en el escenario público; de otro, los desarrollos de la institucionalidad participativa en Colombia, en particular la ley 1757 de 2015.

La movilización social

Archila⁵ señala, con base en la información suministrada por el registro de luchas sociales en Colombia que lleva el CINEP, que estas se incrementaron de modo significativo en el último lustro, siendo el 2013 el año en el que tuvieron lugar más movilizaciones en el país (más de mil).

La curva muestra ciclos bastante definidos: entre 1980 y 1987 hubo un incremento notorio del movimiento social en el país, principalmente vinculado a los paros cívicos locales y regionales en municipios pequeños y de la periferia colombiana. La institucionalización de la participación ciudadana en 1986 (leyes 11 y 12 de ese año) frenó esa dinámica y modificó significativamente su rumbo por un poco menos de una década. A mediados de los noventa, de nuevo surgió una importante movilización social que tuvo como momentos más representativos los años 1999 y 2007. Un tercer y último ciclo del movimiento social volvió a tener una tendencia ascendente desde 2009-10 hasta el 2013-14. Lo cierto es que, en una mirada de mediana duración, el movimiento social ha mostrado una tendencia ascendente en las últimas dos décadas y nada parece indicar que esa tendencia cambie en el corto plazo.

Conviene analizar algunos rasgos de la movilización social en el país, a partir de los datos proporcionados por Archila, en los que compara el período 1975-2010 y 2010-2014 (Tabla 1). Los actores han cambiado: un buen número de luchas en los últimos años han sido protagonizadas por pobladores urbanos, antes que por sectores campesinos, así estos hayan seguido siendo activos en el mismo período (por ejemplo, el paro agrario en 2013), o por trabajadores asalariados. Esto sugiere que el entorno urbano comienza a ser fuente de reivindicaciones en términos de calidad de vida y que los motivos de estas luchas han aparecido por igual en la ciudad y en el campo.

⁵ Archila, Mauricio. "Protesta social y post-acuerdo". Presentación en el Sexto Seminario Internacional de Interculturalidad. Territorio y Construcción de paz. Instituto de Estudios Interculturales. Universidad Javeriana. Cali. Septiembre de 2016.

En segundo lugar, el motivo más importante de las movilizaciones entre 2010 y 2014 fueron las políticas públicas, seguido por los reclamos de la población por el incumplimiento de acuerdos con el gobierno, y por las luchas que reivindicaron el respeto a los derechos humanos. Estos dos últimos motivos habían sido dominantes en el período anterior (1975-2010). También ganaron importancia las reivindicaciones en torno a la prestación de los servicios públicos, lo que se corresponde con el lugar relevante de las luchas sociales protagonizadas por pobladores urbanos.

Se destaca, en tercer lugar, el peso ganado por las marchas como modalidad de expresión de diferentes sectores de la población. Más de la mitad de las movilizaciones acudieron a este recurso, considerado por sus impulsores como una forma eficaz de llamar la atención del gobierno y de la opinión pública y de asegurar acuerdos con los destinatarios de la movilización. De igual forma, se destaca el incremento del bloqueo de vías como parte del repertorio de recursos empleados por los líderes de las movilizaciones, mientras que la figura de los paros, sin desaparecer, perdió peso en comparación con las modalidades mencionadas.

Tabla 1 – Actores, motivos, modalidades y adversarios de las luchas sociales e Colombia 1975-2014

Actores	1975-2010	2010-2014
Pobladores Urbanos	23%	33%
Asalariados	27%	18%
Estudiantes	14%	13%
Campesinos	16%	12%

Modalidades	1975-2010	2010-2014
Marchas	38%	55.5%
Bloqueo vías	9%	21.9%
Paros	31%	11.3%
Campesinos	16%	12%

Motivos	1975-2010	2010-2014
Políticas Públicas	16%	19%
Incumplimiento de pactos	17%	15%
Derechos	18%	15%
Servicios Sociales	7%	14%

Adversarios	1975-2010	2010-2014
Ejecutivo Municipal	16%	28%
Ejecutivo Nacional	23%	19%
Empresa Privada	13%	18%
Servicios Sociales	7%	14%

Fuente: Archila, M., op. cit.

Finalmente, resulta interesante comprobar que la gente ha comenzado a mirar a sus gobernantes locales como interlocutores de sus peticiones y reclamos, y no solamente al gobierno nacional. Mientras que las autoridades locales, antes del 2010, solamente eran interpeladas en un 16% de las movilizaciones, en los últimos cinco años son interlocutores en más de la cuarta parte de las luchas sociales. También se destaca el incremento de las movilizaciones que tuvieron como adversaria a la empresa privada.

El hecho de que las luchas sociales muestren una tendencia ascendente en las dos últimas décadas no puede pasar desapercibido. Tiene un doble significado en lo que respecta a la participación ciudadana: de un lado, muestra que la población ha retomado la iniciativa en la interlocución con el gobierno para reivindicar sus intereses y llegar a acuerdos. La participación se torna así un proceso “de abajo hacia arriba” (*bottom-up*), que contrasta con el hecho, dominante hasta hace poco en Colombia, de una participación generada por la oferta estatal (*top-down*). De otro, que la movilización, como forma de expresión y de incidencia ciudadana en las decisiones públicas, ha ganado prioridad, a ojos de la ciudadanía, en comparación con los dispositivos institucionales, al punto de que se convierte en la forma a la que la gente acude con mayor frecuencia para influir en las decisiones públicas.

La institucionalidad participativa

Este último aspecto no debe perderse de vista, pues la apertura de canales institucionales de participación ciudadana en Colombia en los años ochenta del siglo pasado fue uno de los pilares de la estrategia de reforma del

Estado impulsada por la dirigencia liberal-conservadora como respuesta a la crisis del régimen político que vivía el país desde inicios de los años setenta, fuertemente asociada al pacto de los partidos tradicionales en torno al Frente Nacional⁶.

Un síntoma de dicha crisis fue el incremento de la movilización social en la primera mitad de los años ochenta, las mismas que llevaron a Jaime Castro, Ministro de Gobierno del presidente Betancur, a plantear la necesidad de una reforma estatal que permitiera frenar el movimiento social y el riesgo de desestabilización de las instituciones democráticas que -en su opinión- tal movimiento traía consigo. Dicha reforma se concretó en la descentralización político-administrativa del Estado y en la institucionalización de mecanismos y espacios de participación ciudadana, incluida la elección popular de alcaldes⁷.

Posteriormente, la Constitución de 1991 instauró un régimen de democracia participativa⁸ y creó las condiciones institucionales y políticas para que la ciudadanía tuviera un rol activo en las decisiones públicas. La participación fue definida entonces como derecho fundamental, como deber ciudadano, como función esencial del Estado y como herramienta de un nuevo modelo de gestión pública incluyente y democrática⁹. Luego, el Congreso expidió una gran cantidad de leyes que crearon en el siguiente cuarto de siglo mecanismos y espacios de participación ciudadana. Según el análisis realizado por Foro recientemente¹⁰, en el país existe una amplia oferta de dispositivos de participación creados por normas específicas del orden nacional: 124 espacios con cobertura nacional, y/o departamental y/o municipal, a los que se suman los mecanismos de democracia directa reglamentados por la ley 134 de 1994 y los dispositivos creados por el Acuerdo entre el gobierno nacional y las FARC, para un total de cerca de 140 dispositivos institucionales de participación. Según Foro Nacional por Colombia,

“la oferta institucional de participación abre posibilidades y oportunidades para que la población intervenga en asuntos de su interés. Dicho potencial puede convertirse en realidades, en hechos, siempre y cuando los espacios sean conocidos por la gente, para lo cual es preciso que el Estado ponga en marcha estrategias de difusión de los diferentes dispositivos y, en general, políticas de promoción de la participación; y también que los grupos de interés y las comunidades tengan intención y cuenten con condiciones apropiadas (información, motivaciones, tiempo, recursos, etc.) para hacerlo. En otras palabras, siempre y cuando exista una “demanda” de participación desde diferentes sectores de la población que dé sentido y eficacia a la infraestructura de la participación existente. Los espacios por sí mismos y la norma que los reglamenta no garantizan de modo automático el desarrollo de experiencias participativas. Debe haber una intencionalidad de diferentes actores, estatales y no estatales, para que los procesos participativos tengan lugar. No tener en cuenta esa premisa significaría aceptar un cierto fetichismo de la norma”¹¹.

El balance sobre el uso de dichos espacios por la ciudadanía señala logros y dificultades, tal y como se indicó en la Introducción de este documento. En efecto, el país registra experiencias exitosas de participación ciudadana a través de los dispositivos institucionales. Entre ellas se destacan la planeación participativa, que movilizó a varios sectores de la población en torno a la formulación de planes de desarrollo a distinto nivel territorial; también hay que mencionar algunos ejercicios de diseño de los planes de ordenamiento territorial y de los planes de vida en las comunidades étnicas. Igual cosa puede decirse de la elaboración de políticas públicas, especialmente en grandes ciudades, con participación de los sectores interesados (mujeres, jóvenes, LGBTI, cultura, familia, etc.).

6 Velásquez, Fabio y González, Esperanza, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?, Bogotá: Fundación Corona, 2003.

7 Ya a inicios de los años ochenta comenzaron a operar algunos dispositivos de participación ciudadana, algunos de los cuales tuvieron cierta trascendencia: los Consejos Verdes, la planeación participativa (Decreto 1306 de 1980) y algunos ejercicios esporádicos de asignación de presupuestos locales con participación ciudadana.

8 Entendemos la democracia participativa como un sistema en el que la representación política y la participación ciudadana constituyen vías complementarias para la toma de decisiones sobre los asuntos públicos..

9 Velásquez, Fabio, “Una democracia participativa para Colombia”, en: *Revista Foro*, # 16, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, Septiembre de 1991.

10 Foro Nacional por Colombia, “Matriz de espacios de participación ciudadana en Colombia, reglamentados mediante normas nacionales”, Bogotá, diciembre de 2016 (no publicado).

11 Foro, op. cit., 2016, p. 6.



Recientemente, los presupuestos participativos se asentaron en ciudades como Pasto y Medellín, y en otros municipios donde esa práctica es utilizada como parte de la gestión gubernamental. Hay que mencionar además los diversos ejercicios de vigilancia ciudadana de la gestión pública y sus resultados.

Varios factores han contribuido al éxito de estas experiencias. Cabe destacar:

- a. La conjunción de voluntades de actores sociales y políticos para democratizar la gestión pública.
- b. La trayectoria de organización y movilización ciudadana en diferentes zonas del país, factor determinante para que la participación sea sólida como proceso y efectiva en sus resultados.
- c. La existencia de ambientes favorables para el ejercicio de la participación ciudadana: un clima social y político de respeto de los derechos y las libertades; el liderazgo de las autoridades públicas; la disponibilidad y el acceso a información pública; un marco normativo e institucional adecuado para promover experiencias de participación; e incentivos, recursos y garantías que motivan a las comunidades a involucrarse en las decisiones públicas.

Sin embargo, hay que reconocer que la participación no ha logrado cumplir del todo su promesa democratizadora, debido a barreras que se han interpuesto a lo largo del trayecto recorrido. En repetidas ocasiones los espacios y mecanismos de participación ciudadana han sido convertidos por los líderes sociales y políticos en instrumentos para obtener privilegios, por encima de cualquier otra consideración. Así, más que herramienta para democratizar la gestión pública, la participación ciudadana ha servido como medio para que ciertos dirigentes acumulen poder y se beneficien de su acceso a los escenarios de toma de decisiones gubernamentales.

Los factores relacionados con ese resultado y pueden ser clasificados en tres categorías:

- a. Factores relacionados con el diseño de los dispositivos de participación: estos fueron creados sin ningún vínculo que los articulara en sus propósitos, lo que condujo a una fragmentación de la acción ciudadana y a una relación corporativa de diferentes sectores sociales con el Estado. Además, la mayoría de los espacios de participación tienen funciones de consulta o de canalización de iniciativas, lo que les resta poder para influir en las decisiones públicas. Y en lo que respecta a los mecanismos de democracia



directa, su reglamentación fue muy exigente en materia de requisitos y trámites, lo que en últimas redujo sensiblemente los incentivos para que la ciudadanía hiciera uso de ellos.

- b. Factores ligados al manejo dado por las autoridades públicas al tema. Si bien ha habido una aceptación progresiva de la participación como componente de la gestión pública, en muchos casos es utilizada para cooptar liderazgos sociales en favor de intereses políticos. En años recientes, el lenguaje y las prácticas de la participación han logrado expandirse, aunque sigue habiendo sectores políticos desafectos a ese mandato constitucional.
- c. Factores relacionados con el comportamiento de la ciudadanía. Un buen número de líderes que hicieron uso de los escenarios de participación fueron conformando una “élite” cerrada que impidió a otros líderes acceder a tales escenarios. Dos tendencias fueron perfilándose desde entonces: de un lado, la “polimembresía”¹², es decir, la presencia de un mismo líder en diferentes espacios de participación, en representación de grupos y comunidades diversas. De otro, el alejamiento progresivo de esos líderes de sus bases sociales. Se produjo entonces una brecha de comunicación que en algunos casos facilitó la cooptación política de los liderazgos sociales y generó una desconfianza cada vez mayor de la ciudadanía en sus líderes y en los espacios de participación.

A lo anterior se suma el impacto negativo del conflicto armado en la participación, reflejado en el hecho de que los líderes sociales en varias regiones del país no solo han sido objeto de estigmatización y criminalización sino también de amenazas y exterminio, especialmente por parte de los grupos paramilitares y grupos armados afines¹³. Los problemas de la institucionalidad participativa llevaron a varios sectores de la población a buscar otros medios para expresar su voz y hacerse escuchar por las autoridades públicas. Algunos crearon su propia institucionalidad mediante mecanismos de cooperación horizontal (autogestión de necesidades); otros desarrollaron dispositivos ad hoc, como las mesas de trabajo, las constituyentes municipales y departamentales, entre otros; mientras otros sectores decidieron movilizarse buscando vías de hecho (marchas, paros, toma de establecimientos públicos, manifestaciones de protesta, etc.) que obligaran a las autoridades públicas, nacionales y/o locales, a sentarse a negociar acuerdos en torno a sus reivindicaciones más sentidas. Esto configuró un panorama en el

¹² Ver Velásquez Fabio y González, Esperanza, op. cit.

¹³ Ver Velásquez y otros, *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*, Bogotá: Foro Nacional por Colombia, 2009.

que la institucionalidad participativa fue perdiendo importancia, en favor de dispositivos no institucionales y de movilización que ganaron el favor ciudadano. En cierto modo, la aprobación de la ley 1757 refleja el interés de varios sectores sociales y políticos de crear un nuevo marco para el ejercicio de la participación, que mejore su entorno institucional y reconozca nuevas formas de participación en la escena pública.

La nueva ley tuvo una característica peculiar: su formulación fue el resultado de un amplio diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil en varias regiones del país¹⁴, de un lado, y los poderes ejecutivo y legislativo, de otro. Dicho diálogo hizo posible que la ley fuera en buena parte una respuesta pertinente a los problemas de la participación institucional y respondiera a demandas ciudadanas expresadas por diferentes sectores de la sociedad civil organizada. Según Velásquez, los principales aportes de la nueva ley son los siguientes:

la definición de la participación como derecho fundamental, con sus respectivos atributos (disponibilidad, acceso, calidad y permanencia) y las correspondientes obligaciones del Estado para garantizar su pleno ejercicio; el reconocimiento de las diversas formas de participación en el país, incluidas aquellas que transcurren por vías no institucionales, como los espacios informales de diálogo entre la ciudadanía y sus autoridades, o la movilización social y la protesta pacífica; la obligatoriedad de las autoridades públicas de formular políticas de participación dentro de sus programas de desarrollo, con la asignación de los respectivos recursos para su implementación; la redefinición de los requisitos y procedimientos para el uso de los mecanismos de participación directa en la toma de decisiones; la rendición de cuentas y el control social como caras complementarias de la transparencia y de la democratización de la gestión pública; la generación de incentivos para incorporar a la gestión pública los presupuestos participativos como complemento de la planeación municipal; la creación de los Consejos y los Sistemas de Participación, en el nivel nacional, departamental y municipal como instituciones básicas para el diseño y monitoreo de políticas de participación y, sobre todo, para la creación de espacios de encuentro y conversación entre las diferentes organizaciones, redes e instancias sobre los grandes temas del territorio y del país; finalmente, el financiamiento público de la participación y los incentivos, sobre todo de carácter simbólico, para su desarrollo¹⁵.

La ley fue aprobada por las dos Cámaras cuando se iniciaban los contactos entre el Gobierno y las FARC para iniciar las negociaciones sobre el fin del conflicto. Por ello, una de las principales preguntas a la ley es la de su contribución a la construcción de la paz en el país. Aunque los resultados del plebiscito del pasado 2 de octubre obligaron a replantear algunos contenidos del Acuerdo entre el Gobierno y las FARC, la pregunta sobre esa contribución trasciende dicho acuerdo, aunque lo debe tomar como referencia, y pone de presente la necesidad de definir claramente el rol de la ciudadanía y de las autoridades públicas, sobre todo en los territorios (la paz territorial), en el logro de la reconciliación y la convivencia. Ese es el escenario en el que se plantea la utilidad de la nueva ley para la promoción de la participación ciudadana en la construcción de la paz.

En efecto, la participación será un instrumento clave para la paz, entendida esta como proyecto político y cultural, como apuesta por un cambio en los valores y en los comportamientos ciudadanos en favor de un diálogo como herramienta central para la convivencia pacífica. No cabe duda de que la nueva ley, en tanto diseña un nuevo marco institucional para la participación ciudadana será un instrumento de gran utilidad, máxime si se entiende que la histórica tarea de la paz no puede ser ajena al conjunto de la ciudadanía, independientemente de su color político y de su origen social y cultural.

14 Foro Nacional por Colombia, por encargo del Ministerio del Interior, realizó una consulta en trece zonas del país y, posteriormente promovió la participación de un importante número de organizaciones sociales y de varias entidades públicas en la redacción final del articulado que aprobó el Congreso de la República en junio de 2012. El articulado pasó luego a la Carite Constitucional para que emitiera el concepto sobre la constitucionalidad de la norma, fallo que se produjo en abril de 2015. En julio del mismo año, la ley fue sancionada por el Presidente de la República.

15 Velásquez Fabio, op. cit., 2016, pp. 69-70.

Los acuerdos para la terminación del conflicto

Los acuerdos entre el gobierno y las guerrillas de las FARC y el ELN aparecen en el panorama del país como realidad y como reto. Como realidad, en la medida en que existe hoy en Colombia un acuerdo con las FARC para la terminación del conflicto, la reinserción de esa guerrilla a la vida civil y la construcción de la paz en los territorios. Además, fue convenida la agenda de negociación entre el gobierno y el ELN para dar fin a la guerra y garantizar que ese grupo pueda también reinsertarse en la vida civil y política.

Ambos acuerdos constituyen también un reto porque, de una parte, plantean la necesidad de acelerar las conversaciones con el ELN para lograr una negociación que dé mayor consistencia al deseo de la mayoría de los colombianos de vivir en paz; de otra, porque abren una fase de la vida del país en la que el principal propósito nacional será construir “una paz estable y duradera”. El reto va, sin embargo, más allá: el diálogo con el ELN y la implementación del Acuerdo de La Habana serán tareas que comprometen a todo el país y que suponen una alta dosis de participación ciudadana. En otras palabras, la paz será democrática o no será paz.

En efecto, la participación constituye un eje estructural del acuerdo inicial con el ELN: el primer punto de la agenda se denomina “participación de la sociedad en la construcción de la paz. El acuerdo señala que la participación de la sociedad será:

- a. En función de iniciativas y propuestas, que hagan viable la paz en el curso y contexto de este proceso.
- b. Sobre los temas de la agenda.
- c. Un ejercicio dinámico y activo, incluyente y pluralista, que permita construir una visión común de paz que propicie las transformaciones para la nación y las regiones¹⁶.

Luego, el segundo punto, denominado “democracia para la paz” dice así:

“La democracia para la paz es el propósito de este segundo punto del acuerdo:

- a. Realizar un debate que permita examinar la participación y las decisiones de la sociedad en los problemas que afectan su realidad, y que pueda canalizarse en elementos constructivos para la sociedad.
- b. Tratamiento de los conflictos hacia la construcción de la paz.
- c. Revisión del marco normativo y garantías para la manifestación pública. Tratamiento de la situación jurídica de los sindicatos y condenados por actos en desarrollo de la movilización social.
- d. Participación de la sociedad en la construcción de ciudadanía¹⁷.

El hecho de que la participación abra la agenda de discusiones pone de presente la importancia que el tema tiene para el ELN, por cuanto es la sociedad la que debe definir temas y propuestas para la conversación entre el Gobierno y el grupo guerrillero, lo que otorga a la sociedad un lugar de primer orden en la construcción de un futuro acuerdo sobre la terminación del conflicto. Así, la participación no es solamente un dispositivo para la implementación de los eventuales acuerdos sino el punto de partida y *conditio sine qua non* de los mismos.

Ello no significa que en el Acuerdo firmado por el Gobierno y las FARC-EP en La Habana la participación no tenga un rol relevante. Por el contrario, a lo largo del documento la participación aparece como elemento inspirador de las grandes reformas que habrá que implementar, así como de los procedimientos para asegurar la terminación del conflicto y la reinserción de la guerrilla a la vida civil. No es un asunto menor: la participación aparece como ingrediente de las acciones que el gobierno, la guerrilla y la sociedad deben poner en marcha de manera conjunta para conseguir una paz estable y duradera. Y, aunque existe en el Acuerdo un punto específico sobre participación

16 Acuerdo de diálogos para la paz en Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional, marzo de 2016, p. 1 Consultado en: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/agendaacordadaentreelgobiernonacionalylejercitodeliberacionnacional.pdf>.

17 Ibid., pp. 1-2.

política y ciudadana, esta última es reiterada como requisito y componente estructural de las acciones en los demás temas del acuerdo (reforma rural integral, solución al problema de las drogas, reparación a las víctimas y respeto a los derechos humanos).

Una lectura detallada del Acuerdo respalda esta afirmación. Los seis puntos que lo componen contienen un total de 76 tareas participativas¹⁸ (tabla 2). Como puede verse, el tema que incluye más tareas es el de reforma rural integral. Esto es relevante, no solo teniendo en cuenta que los problemas del sector rural, específicamente la desigualdad en la propiedad de la tierra, fueron los que originaron el movimiento insurgente de las FARC hace más de cincuenta años, sino porque queda claro que esas reformas no podrán ser implementadas si la ciudadanía no se involucra en las acciones correspondientes. Este punto y el de participación política y ciudadana incluyen el mayor número de tareas participativas (el 47.4%). Se destaca igualmente el tema de Víctimas, que concentra una de cada cinco tareas de participación.

Tabla 2 – Tareas participativas en el Acuerdo de La Habana

Puntos del Acuerdo	Nº	%
Reforma Rural Integral	19	25.0
Participación política	17	22.4
Fin del conflicto	8	10.5
Drogas ilícitas	8	10.5
Víctimas	14	18.4
Implementación del Acuerdo	10	13.2
TOTAL	76	100.0

Fuente: Fundación Foro Nacional por Colombia

Uno de los debates que ha suscitado el análisis de la participación en Colombia es el referido a la gran cantidad de dispositivos (espacios y mecanismos) existentes hoy en el país para involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos. La discusión revive con el Acuerdo de La Habana, pues las partes acordaron la creación de nuevos espacios de participación, que se suman a los más de 120 ya existentes. La Tabla 3 clasifica los dispositivos que podrían ser utilizados para realizar las 76 tareas participativas contenidas en el Acuerdo. Más de la mitad de las tareas pueden hacer uso de dispositivos existentes y no requerirían acudir a nuevos espacios o procedimientos que tendrían que ser reglamentados a fin de darles estabilidad en el tiempo y evitar que sean objeto de la discrecionalidad de las autoridades públicas. Sin embargo, 46% de las tareas implicarían la creación de nuevos dispositivos (espacios o procedimientos), lo que significa más de treinta nuevos instrumentos de participación que se añadirían a los más de 120 existentes. El listado de dispositivos llegaría así a cerca de 160, lo que podría eventualmente ahondar los problemas que ha generado la proliferación de espacios de participación en el país.

Tabla 3 – Dispositivos para la implementación de las tareas participativas en el Acuerdo de La Habana

Dispositivos para las tareas	# de tareas	%
Tareas que pueden usar dispositivos existentes	41	54.0
Tareas que implican la creación de nuevos dispositivos, no precisados en el Acuerdo	11	14.5
Tareas que implican la creación de nuevos dispositivos, precisados en el Acuerdo	24	31.5
TOTAL	76	100.0

Fuente: Fundación Foro Nacional por Colombia

¹⁸ Por tareas participativas debe entenderse acciones del Acuerdo que involucran en su implementación a las comunidades locales, a las organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general. Debe recalcar que estas tareas no incluyen las acciones en materia de participación política.



Esa es la razón por la cual hay que insistir en la necesidad de aplicar un principio de economía de espacios de participación en la implementación del Acuerdo y, sobre todo, de tomar en cuenta la institucionalidad creada por la ley 1757 de 2015, en particular el diseño de los sistemas de participación (sistema nacional y sistemas departamentales y municipales) como estrategia para crear escenarios de encuentro y deliberación de los integrantes de los espacios existentes, que permita un intercambio entre ellos y evite la fragmentación de la acción ciudadana. Este principio es un primer elemento de la nueva arquitectura institucional de la participación que debe comenzar a diseñarse.

Hay sin embargo otras dos tareas en materia de arquitectura institucional que habrá que poner en marcha de manera simultánea: de un lado, el Estado deberá organizarse internamente para promover la participación como elemento inspirador de la implementación del Acuerdo con las FARC y de los dos primeros puntos de la agenda con el ELN. El gobierno nacional ha sido negligente -por no decir apático- en el diseño de políticas de participación ciudadana¹⁹. La nueva ley lo exige, pero, más allá de la ley, se requiere una voluntad expresa del gobierno y demás agentes del Estado para asumir el rol de promotor en lo que le corresponde del Acuerdo con las FARC y de la agenda con el ELN. Para ello, deberá realizar una política de alistamiento interno para la implementación del post-acuerdo, y un gran esfuerzo de articulación institucional (lenguajes y políticas) para actuar coordinadamente de cara a los territorios y sus poblaciones, especialmente en las zonas más afectadas por el conflicto armado.

Pero, además, el gobierno nacional debe asumir una actitud diferente frente a las comunidades locales, en el sentido de apertura al diálogo con estas últimas y con sus autoridades, y de liderazgo en la construcción conjunta (con esas comunidades y esas autoridades) de los diseños necesarios para la implementación del Acuerdo de La Habana y para la implementación de los dos primeros puntos de la agenda con el ELN.

La otra tarea en materia de arquitectura institucional es la realización de cambios normativos que permitan la implementación del Acuerdo con las FARC. En un ejercicio realizado por Foro Nacional por Colombia en el primer semestre de 2016, en el que llevó a cabo una consulta a sectores comunitarios en más de 90 municipios ubicados en diferentes zonas del país sobre la nueva arquitectura institucional para la participación en la implementación del Acuerdo con las FARC²⁰, se concluyó que se requieren cambios en una veintena de normas,

19 Solamente un documento CONPES fue expedido en la década del 90 y algunas estrategias de trabajo en los planes de desarrollo más recientes testimonian el bajo perfil del gobierno nacional en la promoción de la participación.

20 Ejercicio realizado por encargo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP).

entre las cuales las más importantes son la ley orgánica de planeación (ley 152 de 1994), la ley estatutaria de participación (ley 1757 de 2015), el nuevo Código de Policía (ley 1801 de 2016), la ley que reglamentó el nuevo Sistema General de Regalías, la ley 70 de 1993, de comunidades negras, la que creó el Consejo Nacional de Paz, y las leyes electoral y de partidos, así como la aprobación del estatuto de la oposición²¹.

La nueva arquitectura institucional resultante de estas reformas deberá conjugarse con una movilización ciudadana que dé vida a los Acuerdos y, en particular, a los propósitos democratizadores que están en la base de su diseño. Nueva institucionalidad para la participación y movilización social constituyen ingredientes infaltables de la relación entre participación ciudadana y construcción de la paz en el país.

Articular institucionalización y movilización: una estrategia necesaria

La participación obedece generalmente a lógicas de institucionalización o de movilización o a una combinación de ambas. La primera de ellas se basa en la idea de que el derecho a participar debe ejercerse a través de espacios formales que atienden a normas de derecho positivo que definen el alcance de los dispositivos y regulan el comportamiento de los participantes. La *institucionalidad participativa* estandariza los comportamientos sociales para convertirlos en conductas habituales a través de pautas que incluyen prohibiciones, incentivos, premios y castigos.

La lógica de movilización obedece a otros principios: se rige principalmente por las estrategias que los actores ponen en marcha para conseguir objetivos que reflejan sus intereses y aspiraciones y que implican desarrollar una acción colectiva, no necesariamente a través de escenarios institucionalizados ni pautada por normas del derecho positivo. La movilización depende, por tanto, de la voluntad de los actores, de su repertorio de recursos y de la capacidad que tengan de unir esfuerzos para lograr un objetivo común.

Institucionalización y movilización no son lógicas excluyentes. Aparecen entremezcladas en las dinámicas de participación, miradas en plazos medios y largos. Pero generalmente una de ellas es dominante en espacios y tiempos específicos. Más aún, suele ocurrir que algunos actores promueven una de ellas para contrarrestar los efectos de la otra. Se produce así, un juego, en ocasiones pendular, de alternancia de cada una de ellas, que convierte la participación en una práctica compleja, cambiante y con efectos diferentes según la influencia ejercida por cada una en los actores de la participación. Es lo que ha ocurrido en Colombia: períodos de movilización social (desde los años sesenta hasta mediados de los ochenta) que son seguidos por fases de institucionalización de la acción colectiva (mediados de los ochenta hasta mediados de los noventa), y luego por un nuevo período de movilización como rasgo dominante en el país desde fines de los noventa hasta hoy. Una de ellas ha sido dominante, pero no ha eliminado la otra. Se combinan en forma diferente, con resultados también diferenciados en cuanto a la eficacia de la participación.

Lo que muestra la experiencia del último medio siglo en el país es que dicha combinación puede arrojar efectos positivos para la democratización de las decisiones públicas. Es lo que reconoce la nueva ley estatutaria de participación en Colombia y muy probablemente es lo que puede ocurrir en la fase de construcción de paz que inicia el país. El Acuerdo de La Habana incorpora las dos lógicas, así haya una tendencia a institucionalizar las prácticas participativas. Las reglas de juego serán necesarias, pero también la unión de voluntades e iniciativas ciudadanas para la acción colectiva. Esa puede ser una interesante fórmula para que la participación se convierta de verdad en la columna vertebral de la construcción de la paz en los próximos años.

Condiciones y garantías

La participación no solo requiere de cambios en la arquitectura institucional. Estos son necesarios, pero no suficientes. Debe contar con un conjunto de condiciones, no todas las cuales existen hoy en el país: de un lado, una ciudadanía informada, fortalecida técnica y políticamente, habilitada para el diálogo y convencida de que el único

²¹ El Congreso acaba de aprobar el estatuto de oposición por la vía del *fast track*.

camino en Colombia es la reconciliación y la concordia. De otro, un Estado dispuesto a abrirse a la voz ciudadana y a crear los medios necesarios (planes, políticas, programas, financiamiento, garantías e incentivos) para que la participación efectiva se convierta en realidad. Por último, las garantías para el ejercicio de la participación por vías institucionales y no institucionales, de manera que las voces ciudadanas puedan expresarse libremente y sin temores a ser discriminadas o judicializadas.

Esta última condición aparece reiteradamente en el Acuerdo Final entre el gobierno y las FARC, debido precisamente a la inexistencia de las garantías en todo el país, pero especialmente en las zonas azotadas por el conflicto, donde persiste la presencia de actores armados ilegales. El punto 2 del Acuerdo incluye explícitamente este punto y en él las partes encargaron al Consejo Nacional de Participación, con el apoyo del Centro de Investigaciones y Educación Popular (CINEP), la Corporación Viva la Ciudadanía y Foro Nacional por Colombia, que organizara un espacio nacional en el cual se acordaran unos lineamientos para la formulación de una ley de garantías para la participación de las organizaciones y los movimientos sociales.

El resultado de este ejercicio democrático de consulta ciudadana²² fue denso y diverso en propuestas. Estas fueron agrupadas en seis categorías: i) garantías de reconocimiento de las organizaciones y los movimientos sociales como interlocutores válidos de las autoridades públicas; ii) garantías de acceso a los escenarios de deliberación y decisión ciudadana para todos los actores, sin excepción; iii) garantías de fortalecimiento y disponibilidad de recursos públicos para la habilitación de actores colectivos; iv) garantías de promoción de la participación por parte de las autoridades públicas; v) garantías para la incidencia de las organizaciones y los movimientos sociales en las decisiones públicas; y vi) garantías de protección para la participación de las organizaciones y movimientos sociales. Este paquete de derechos y garantías propuestas en el espacio nacional incluyó sugerencias sobre cambios normativos y diseño de políticas públicas complementarias que servirán de insumo a las distintas ramas del poder público para fortalecer esta dimensión de la participación.

El espacio nacional dejó entrever una serie de perspectivas que abren nuevos horizontes a la participación ciudadana en Colombia. Como lo señala el informe de resultados elaborado por las tres entidades que apoyaron el proceso²³, “es claro para las organizaciones y movimientos sociales que la participación a través de espacios institucionales no es la única forma de interactuar con el Estado y que existen otros canales no institucionalizados, cuya eficacia puede ser mayor y cuya legitimidad ya ha sido reconocida por la Ley 1757 de 2015” (p. 8).

Esta es una posible señal hacia un proceso de democratización de la participación ciudadana, en el sentido de una intervención más amplia y directa de diferentes grupos sociales en los escenarios públicos para incidir en las decisiones que los afectan, lo que implica un cambio de fondo en los liderazgos sociales, pues “no se trata de dirigentes que se perpetúan a través de los mecanismos de representación, con rasgos caudillistas y, por momentos, autoritarios, sino de nuevos líderes que actúan de manera transitoria, al servicio de procesos específicos y dependientes en sus decisiones de las comunidades u organizaciones que les han asignado esa función” (ibid.).

Por supuesto, la democratización de la participación va a requerir de parte de las organizaciones y movimientos sociales una mayor autonomía en la definición de sus apuestas y de los medios para conseguirlas, sin necesidad de acogerse o adaptarse a reglas de juego construidas por el Estado. La participación sería así un proceso de mayor iniciativa ciudadana que podría encontrar -o no- eco en las esferas estatales y en su oferta de instituciones de participación.

22 El espacio se desarrolló a través de seis foros regionales, que cubrieron los 32 departamentos del país, un foro nacional, realizado en Bogotá, y una consulta virtual a través del sitio www.participando.co. Participaron cerca de 2.500 líderes, en representación de más de 1.500 organizaciones de todo el país.

23 Centro de Investigaciones y Educación Popular (CINEP), Corporación viva la Ciudadanía y Fundación Foro Nacional por Colombia, *Documento de lineamientos para una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social*, Documento Presentado al Consejo Nacional de Participación, Bogotá, Abril de 2017.



Por último, “la acción directa y autónoma de las comunidades, las organizaciones y los movimientos sociales” va a transformar su identidad y su relación con el Estado en el sentido de que su acción no se limitará solamente a reivindicar intereses particulares -legítimos como objeto de su lucha- sino también a acordar medidas de beneficio colectivo. En otras palabras, “ya no son exclusivamente movimientos sociales, sino que comienzan a adquirir un estatus como movimientos que, por su acción y los resultados perseguidos, realizan una tarea a la vez social y política” (p. 9).

Será necesario comprobar en el futuro estos cambios, sobre todo a partir de la inserción de estos actores colectivos en la construcción de la paz. Ese será el principal escenario de prueba para los cambios que ya este espacio permitió avizorar.

LAS NEGOCIACIONES GOBIERNO-ELN: PASADO INMEDIATO, PRESENTE Y FUTURO

LUIS EDUARDO CELIS MÉNDEZ
ASESOR DE LA REDPRODEPAZ

Introducción

Colombia está cerrando el largo período de alzamiento armado, iniciado en los años 60, el cual hunde sus raíces en la violencia de los años 50, conflicto mal tramitado como pacto de elites y que le dio vuelo a esta larga confrontación que afortunadamente vamos cerrando luego de tres décadas de negociaciones, cuyos frutos han sido la paz de los años 90 y la paz recientemente pactada con las FARC¹, logros históricos y muy importantes, liderados por el Presidente Juan Manuel Santos, quien se la jugó por unas negociaciones difíciles y concluidas.

Desde el lado de la izquierda quedan pendientes unas negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional, iniciadas 1991 y mantenidas durante los gobiernos de los presidentes: Samper, Pastrana, Uribe y ahora con el presidente Santos. Este texto hace un recuento del proceso que el gobierno del presidente Santos y el ELN han mantenido y los tiene en una mesa de negociaciones, recientemente instalada en Quito y que esperamos tenga una buena dinámica que permita pasar el debate presidencial que se avecina y ser concretada por la nueva administración presidencial, con el respaldo ciudadano, en las elecciones del año entrante.

Este texto, tiene tres grandes derroteros: el pasado reciente, el presente y el futuro. Como se ha acuñado ya de manera afirmativa, no se podrá hablar de una “Paz Completa” si no se logra un acuerdo entre el estado Colombiano y el ELN, guerrilla de vieja data y con una historia política anclada en la desconfianza y el maximalismo, ambos temas a superar en este proceso, nada fácil, pero por supuesto logable, si hay dinámica de mesa, respaldo político y rigor de las partes enfrentadas por construir un acuerdo.

El pasado reciente

Los inicios

Por la información que se conoce, el primer diálogo entre el gobierno Colombiano y el ELN, se dio en agosto de 2012, en el Palacio de Miraflores en Caracas, por gestiones del Presidente Hugo Chávez. En ese contacto por parte del gobierno colombiano participó Frank Pearl y, por parte del ELN, Antonio García. En esa reunión el gobierno Colombiano le propuso al ELN iniciar una fase exploratoria, en secreto, para establecer un proceso de diálogo y negociación con una agenda y unos mecanismos para llevarla adelante, con el propósito de poner fin al conflicto armado y la rebelión que esta organización ha mantenido desde el año de 1964. La respuesta de Antonio García, fue que era un tema que debía ser consultado en el Comando Central y en la Dirección Nacional del ELN, que tomaba nota de la propuesta del gobierno y que darían oportuna respuesta.

¹ Seguramente cuando este texto esté publicado, las FARC hayan dejado el 100% de sus armas y estén en tránsito de conformar su partido o movimiento político.



Fuente: <http://static.laopinion.com.co/sites/default/files/styles/640x370/public/2016/06/11/imagen/eln.jpg>

A finales del año 2012 no había información sobre nuevos contactos; los tiempos de consultas en el ELN llevan meses y muy seguramente en medio de las respectivas consultas estaba el seguimiento y la expectativa sobre el inicio de la fase pública de diálogo con las FARC en el mes de octubre, en Oslo, y a partir de noviembre en La Habana.

La primera crisis

El 18 de enero de 2013 en el campamento minero “Casa de Barro” en Norosí, en el sur de Bolívar, fueron secuestradas seis personas por guerrilleros del frente Darío Ramírez Castro del ELN. Estas personas eran tres colombianos, dos peruanos y el vicepresidente de exploración de Geo Explorer, el canadiense Jernoc Wobert. El 16 de febrero el ELN liberó en un paraje del departamento de Bolívar a los peruanos Javier Leandro Ochoa y José Antonio Mamani, y los colombianos William Batista, Manuel Zabaleta y Alexis López, todos ellos trabajadores de la minera canadiense Geo Explorer; solo mantuvo en su poder a Jernoc Wobert. El ELN argumentó que el ciudadano Canadiense participaba en una operación de despojo a pequeños mineros y que solo el retorno de esta propiedad a ellos posibilitaría su liberación.

El presidente Juan Manuel Santos tildó de “inaceptable” que la guerrilla del ELN hubiera secuestrado al ciudadano Jernoc Wobert, anunció que se suspendían todos los contactos con ellos para establecer un proceso de paz y exigió su liberación para retomar los contactos. En agosto del 2013 en una operación humanitaria integrada por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el sacerdote Francisco de Roux –provincial de la Compañía de Jesús en Colombia– y monseñor Darío de Jesús Monsalve, obispo de Cali, quienes se reunieron durante dos horas y media con integrantes del ELN en un caserío de Montecristo, en límites del sur de Bolívar y Sucre, fue liberado el señor Jernoc Wobert y la delegación del ELN insistió en su interés en un proceso de diálogo y negociación. Retomar los contactos y las posibilidades de trabajar en una fase exploratoria de manera discreta llevó de septiembre a diciembre de 2013.

Iniciando la fase exploratoria

En enero de 2014 se inició de manera formal la fase exploratoria entre el gobierno del presidente Santos y el ELN. El inicio de esta fase implicó la concertación de unos países garantes y acompañantes, cuya identidad se sabría más adelante. El país solo se enteraría de la existencia de esta fase exploratoria en junio de 2014, días antes de la segunda vuelta presidencial, cuando las dos partes dieron a conocer un comunicado en el que informaban sobre



Fuente: <http://4.bp.blogspot.com/-EbKTdL6rJI0/VOpUjLjg4zI/AAAAAAAABDg/2bROdPu5XDc/s1600/clamor3.jpg>

el el trabajo realizado. Se informaba que estaban construyendo la agenda y el diseño del proceso, que de la agenda harían parte los puntos de participación de la sociedad y las víctimas, y se agradecía la participación de Noruega, Cuba, Chile, Ecuador, Brasil y Venezuela. Muy seguramente la motivación para sacar este comunicado, fue el duro debate presidencial, luego de la derrota en primera vuelta del presidente-candidato Santos y la forma en que el tema de la paz y la salida negociada volvió a copar el debate presidencial del 2014.

Para el anuncio de este comunicado el ELN se apoyó en la plataforma ciudadana Clamor Social por la Paz y en Piedad Córdoba, quienes fueron los encargados de leer el comunicado, mientras de manera simultánea lo hacía el Gobierno. En el comunicado fechado el 10 de junio y firmado por Frank Pearl y Antonio García, las partes se comprometían a informar de manera periódica sobre los avances, circunstancia que nunca ocurrió.

Rompiendo la confidencialidad

En enero de 2015, Antonio García, jefe de la delegación del ELN, dio una entrevista al diario argentino Tiempo, en la que contó sobre lo avanzado en la agenda. En sus palabras: “Hasta ahora, los puntos que se han ido trabajando y aún falta concluir son: 1-Participación de la sociedad. 2-Democracia para la paz. 3-Transformaciones necesarias para la paz (aún sin tratar). 4-Víctimas. 5-Fin del conflicto armado (aún sin tratar). 6-Implementación del acuerdo y refrendación de los mismos”.

En la misma entrevista, informaba sobre la mecánica de trabajo que las dos delegaciones llevaban: “Van cerca de 15 reuniones y tres largos ciclos de intercambio durante un año. Cada ciclo toma, en promedio, dos o tres semanas de trabajo continuo. Las reuniones son citas algo operativas. Son útiles para desatracar asuntos de la agenda y detalles operativos”. Al ser preguntado por lo avanzado en estructura de la agenda García respondió:

“En el primero, participación de la sociedad, el objetivo es que el proceso de paz incida o modifique el curso mismo de la dinámica política que el país conoce y ve. Del segundo, democracia para la paz, la discusión y definición de qué debe hacerse para darle vida a una democracia plena, real, aspecto que le corresponde asumir a la sociedad en pleno. En el tercero, transformaciones necesarias para la paz, los aspectos por transformar los debe identificar la misma gente, tomando en cuenta que la paz no tomará forma y contenido un día después de firmar los acuerdos. Para el cuarto, víctimas, es fundamental superar en conjunto el desplazamiento y sus causas, verdad, justicia, reparación, no repetición, perdón y no olvido”.

Al preguntársele por la intencionalidad del ELN en este proceso, esta fue su respuesta: “Establecer una agenda que abra y permita a la sociedad colombiana, por sí misma (nosotros no podemos negociar en su nombre), identificar y definir el país que sueña y que es posible hacer realidad. Un mal acuerdo puede ser más perjudicial que el mismo conflicto que vivimos. Nosotros no tenemos afán de firmar cualquier acuerdo. Pues, dada su trascendencia, puede perjudicar al país. Hacer un correcto uso del tiempo en la construcción de una agenda y su diseño para una solución es esencial en cualquier diálogo”.

El tono y las afirmaciones de esta entrevista traslucían que faltaba poco tiempo para concluir la fase exploratoria. La tozuda realidad mostraría, sin embargo, otra cosa. Esta entrevista fue interpretada por el equipo del gobierno como un rompimiento de la confidencialidad y llevaron la respectiva protesta a la siguiente sesión de trabajo.

Dificultades para formular el tema de las armas

En las jornadas de febrero a abril de 2015, el ELN se resistió a que quedara en la agenda el tema de “dejación de armas”. Argumentaba que no tenía el mandato para que ello quedara así, a lo que la delegación del gobierno respondía que “fueran a buscar el mandato”. Esta tensión llegó a tal punto que fue filtrada esta tensión a la prensa y se empezó a acuñar la expresión “Al ELN lo está dejando el tren de la paz”. Se ventiló entonces de manera pública la resistencia del ELN a que quedara la formulación “dejación de armas”, filtración que fue protestada por el ELN en la siguiente sesión.

Para el mes de agosto las dos partes habían logrado sortear el tema de las armas. Como luego lo sabríamos, la formulación construida fue: “en el marco de las nuevas circunstancias generadas por este proceso, se construirá un acuerdo sobre las armas del ELN, para poner fin al conflicto armado”, una expresión larga para decir “dejación de armas”.

¿Ganando tiempo?

¿Por qué estas negociaciones demandaron tanto tiempo? Es algo que pudo ser estrategia de las dos partes; quizás ambos coincidían en que esta mesa no se podía abrir sin tener plenamente concluido el proceso con las FARC; es posible que el gobierno temiera un “sindicato” entre FARC y ELN que hiciera más difíciles las negociaciones o que la dinámica maximalista del ELN sedujera a las FARC. Por parte del ELN, es posible que haya calculado que de ningún modo su negociación debía ser opacada por el alto protagonismo alcanzado por la mesa FARC-Gobierno; lo cierto es que se cumplió, la formulación primero con las FARC y luego con el ELN, desechando la fórmula tan atractiva de un solo proceso en dos mesas.

El rifirrafe por la sede

En agosto del 2015 todo estaba listo, agenda y protocolos de funcionamiento de la mesa; solo quedaba faltando dónde trabajar. El gobierno colombiano proponía Ecuador y el ELN, Venezuela. Cada uno tenía sus argumentos y su interés. En medio de una dura tensión durante la jornada de septiembre las partes se fueron sin fecha de próxima reunión. El ELN argumentaba que la proximidad de las elecciones regionales en octubre en Colombia ameritaba una pausa.

Hubo luego un “hoyo negro”, en el cual las dos partes entraron en una crisis que imposibilitó los contactos hasta enero de 2016. Hay todo tipo de versiones sobre esta dificultad. Lo cierto es que en estos meses la oposición venezolana gana mayorías en el Congreso y tensiona la situación política, colocando más dudas sobre la viabilidad de una mesa en Venezuela.

La tensión sobre el lugar de trabajo se solucionó con la salomónica fórmula de ni en Ecuador ni en Venezuela, sino una mesa que rote por esos países e incluya a Brasil, Cuba y Chile. Así concluyó en febrero el diseño de la agenda y los mecanismos de funcionamiento.

La ilusión de Caracas

El 30 de marzo de 2016, en el Palacio de Miraflores en Caracas, con la presencia del presidente Nicolás Maduro y la Canciller Delsy Rodríguez, el gobierno colombiano, encabezado por Frank Pearl, y el ELN, por Antonio García, anunciaron que tenían el: “Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno Colombiano y el Ejército de Liberación Nacional”. Fue un acto sobrio, con la presencia de los facilitadores de Noruega, Cuba, Ecuador, Brasil y Chile. Luego de dos años largos se contaba con agenda y el salto a la fase pública, pero la ilusión duró poco porque el presidente Santos anuncio a las pocas horas en alocución presidencial el mismo 30 de marzo que había firmado esta agenda con el ELN, pero que la fase pública no iniciaría hasta que el ELN liberara las personas secuestradas en su poder.

Con esta exigencia se abrió un pulso político entre Gobierno y el ELN. La guerrilla afirmaba que el tema de secuestro -o retenciones, como ellos lo denominan- era parte de la agenda y no un prerrequisito, que ellos no tenían ningún compromiso frente a esta exigencia y que no permitirían imposiciones unilaterales, que todo debía ser considerado en una mesa de manera bilateral. Toda esta tensión se agravó cuando el país se enteró de que el exgobernador del Chocó Patrocinio Sánchez, en poder del ELN desde el año 2014, fue canjeado por su hermano Odin en abril. Se personalizó entonces la exigencia de liberación de los secuestrados en la persona de Odin.

La segunda ilusión de Caracas

Entre los meses de abril y octubre todo fue tensión entre el Gobierno y el ELN. Con la ayuda de los países garantes se logró un nuevo compromiso firmado en Caracas el 10 de octubre, en el cual el ELN se comprometía a liberar tres personas, entre ellas Odin y dos arroceros de Arauca –ya había liberado a otros tres arroceros y al exalcalde de Charalá, igualmente secuestrado en Arauca- y el gobierno asumía el compromiso de indultar a dos integrantes del ELN, de acuerdo a la normatividad colombiana y a nombrar como gestores de paz a los dirigentes Juan Carlos Cuellar y Eduardo Martínez Quiroz, quienes desde la cárcel de Bellavista habían sido discretos jugadores de este proceso. El acuerdo incluía instalar la fase pública el 27 de octubre en Quito.

La desilusión de Quito

El bello museo de la casa del pintor Oswaldo Guayasamin, bautizado con el nombre de la Capilla del Hombre, estaba listo para recibir a las delegaciones del Gobierno Colombiano y del ELN para instalar la fase pública el 27 de octubre pasado. La delegación del ELN, encabezada por Pablo Beltrán, se hizo presente en Quito, pero la delegación del Gobierno, encabezada por Juan Camilo Restrepo nunca llegó; estuvo lista a partir desde el aeropuerto militar de Catam, pero el presidente nunca dio la orden y la ceremonia no se pudo realizar. Horas antes llamo al presidente Rafael Correa, le agradeció todo su apoyo y le informo que el gobierno no asistiría.

Lo que pasó entre el 10 de octubre cuando se firmó en Caracas la apertura de la fase pública y el 27 del mismo mes es un misterio. Hay dos versiones: que el ELN se comprometió a liberar a Odín Sánchez; y la contraria: que no fue un compromiso. El caso es que el presidente Santos asumió que sí era un compromiso la liberación antes del 27 y se sintió manipulado por el ELN; por eso su decisión de no concurrir a Quito, pese que allí estaban garantes y algunos Cancilleres de los países garantes.

Juan Camilo Restrepo y Pablo Beltrán se toman la foto

Luego de la frustrada instalación de Quito, las dos partes siguieron buscando un camino. Pasó todo noviembre y las dos partes decidieron retomar los contactos en Quito a partir del 10 de enero. Luego de mutuas consultas llegaron a Quito, trabajaron desde el viernes 13 de enero y se tomaron una foto los dos jefes negociadores con todos los garantes internacionales y ambas delegaciones empezaron a mandar señales de buenos augurios, lo que concluyó con el compromiso de liberar a Odín Sánchez, liberación que ocurrió el 2 de febrero, indultar los dos integrantes del

ELN y nombrar a Juan Carlos Cuéllar y Eduardo Martínez Quiroz como gestores, para llegar a la instalación de la fase pública el 7 de febrero.

Estos son los ires y venires de esta larga fase exploratoria de unas negociaciones que nos deben llevar al cierre definitivo de este largo ciclo de rebelión armada, en la que solo falta un acuerdo con el ELN.

El presente de las negociaciones

El 7 de febrero del presente año fue instalada la mesa de diálogos y negociaciones entre el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos y el ELN, luego de todas las vicisitudes y contradicciones narradas. Después de ocho semanas terminó la primera ronda pública de diálogos y negociaciones entre el gobierno y el ELN.

Para algunos analistas ha sido una ronda en la cual las partes han sentado las bases de un entendimiento y nos llaman al optimismo. Quizás el balance más positivo lo realizó el maestro Alejo Vargas, quien lo presentó de la siguiente forma en su columna del Diario El Colombiano del domingo 9 de abril.

“Las partes, además de ir construyendo un buen ambiente entre las dos delegaciones -importante en estos procesos-, echaron las bases para el buen desarrollo de las conversaciones:

- 1) definieron criterios conceptuales para orientar el desarrollo de las conversaciones;
- 2) acordaron los términos de referencia para la labor del grupo de países de apoyo, acompañamiento y cooperación;
- 3) empezaron a trabajar en dos submesas simultáneas desde el inicio –una sobre participación, otra sobre aspectos humanitarios;
- 4) definieron como criterio que las acciones humanitarias tendrán como referente el Derecho Internacional Humanitario y que se llegará al desescalamiento del conflicto con una sucesión de acciones humanitarias sucesivas acordadas, que serían la antesala de un cese bilateral del fuego y hostilidades;
- 5) avanzaron en delinear una propuesta piloto de desminado humanitario, que precisarán y concretarán en el siguiente ciclo;
- 6) avanzaron en bosquejar una serie de audiencias –presenciales y virtuales- en las cuales se recogerán insumos de sectores sociales acerca de cómo definir el derrotero y alcance de la participación social”.

Otro análisis, igualmente en tono positivo, fue el que presentó Álvaro Jiménez, coordinador de la Campaña Colombiana contra Minas, en semana.com del 10 de abril:

“El compromiso anunciado por el Gobierno y el ELN: para proteger a la población no combatiente, y a la población civil de los efectos del conflicto armado en el marco de las normas del Derecho Internacional Humanitario DIH, atiende la demanda de comunidades y organizaciones, que reclaman por el riesgo que les significa vivir en territorios en los que se expresa la confrontación armada y es un avance indiscutible hacia el cese de fuegos deseado. El proceso va avanzando y se observa que hay camino”.

Luego de estos balances positivos, supimos por la voz del ELN que, si bien ocho semanas de trabajo dejaban puntos para valorar, las dificultades no eran menores. El 12 de abril, en una carta pública dirigida a la Mesa social, la campaña Paz Completa y la Redprodepaz, organizaciones que habían manifestado su compromiso con el propósito de buscar una participación dentro del proceso, el ELN hacía una revelación de hondo calado expresada así:

“En la mesa de conversaciones hemos estado tratando desde los primeros momentos el tema de la participación. Pero, valga decirlo, al terminar este primer ciclo no ha salido ningún acuerdo al respecto. Porque el gobierno ha condicionado cualquier avance sobre la participación a una imposición unilateral sobre el tema de las retenciones, no obstante que este punto está contemplado para acordarse en la submesa sobre “acciones y dinámicas humanitarias”.

Esta tensión viene desde el 30 de marzo del 2016, fecha en la que se firmó la agenda de negociaciones y que el presidente Santos se negó a abrir en su fase pública hasta que no fuera liberado Odín Sánchez. En realidad, la exigencia de la suspensión de la repudiada práctica del secuestro no ha sido fácil de lograr. El ELN se ha resistido a valorar de manera unilateral un compromiso de no secuestro. Algo que contradice la defensa pública de esta violación al Derecho Internacional Humanitario. La postura de negarse a un compromiso unilateral que ha defendido el ELN corresponde a un formato de negociación establecido, donde han sido reiterativos en que sí están dispuestos a llegar a acuerdos y cumplirlos, pero solo en el marco de una bilateralidad. El ELN ha dicho que “no acepta imposiciones y éstas solo alimentan desconfianzas no solo por nuestra parte sino por todos aquellos que en Colombia se la juegan por una paz sin imposiciones con transparencia, por la democracia, la justicia, equidad social y la soberanía”.

Esta última afirmación es tomada de un pronunciamiento montado en su página web el lunes 17 de abril, pronunciamiento en el que igualmente dan las razones por las cuales practican el secuestro: “como rebeldes nos sentimos con el derecho de financiar nuestras actividades revolucionarias y parte de ellas se seguirán haciendo con la tributación de quienes han amasado sus capitales, explotando al pueblo y en muchos casos recurriendo a prácticas ilegales como la corrupción (la estafa, el robo al erario público), el narcotráfico, etc”.

Frente a esa carta, la delegación del Gobierno respondió: “Esperamos que el ELN sea consecuente y congruente con el solemne compromiso que ha adquirido al suscribir el citado marco referencial, dé la discusión sobre el secuestro en la mesa de conversaciones y allí diga si respalda el secuestro, porque lo considera útil políticamente, económicamente o, simplemente, una pretendida herramienta de negociación, o si lo rechaza y, por tanto, no lo practicará más”.

En medio de este debate público, la voz optimista del Maestro Alejo Vargas les hizo un llamado a las partes: “recomendación respetuosa a delegaciones de Paz del Gobierno y ELN: en lo posible no trasladar sus debates a las redes sociales, eso no ayuda”. Sobre este llamado a no ventilar en público las dificultades de la mesa, Juan Camilo Restrepo, el jefe del equipo negociador del Gobierno, puso en su cuenta de Twitter el siguiente mensaje: “No es bueno negociar por micrófonos; pero, en caso de que el ELN insista en hacerlo, al menos debe armonizar el lenguaje y el tono del mensaje”, esto último en referencia a una serie de Twitter de Ranpal donde arremete con virulencia contra todo aquel que levante una crítica al ELN.

En medio de un debate abierto, el ELN en un comunicado de su delegación negociadora dijo: “El ELN está abierto a tratar, acordar e implementar acciones, sobre todos los temas de la agenda y en especial los del subpunto 5f: “dinámicas y acciones humanitarias”. Reiteramos nuestra decisión y compromiso con el proceso de paz”.

El Gobierno reclama del ELN abandono del secuestro y el ELN le responde al gobierno que: “la Delegación del gobierno ha hecho pública su propia interpretación de las implicaciones de este acuerdo, aludiendo sólo a una de las varias afecciones del conflicto y eludiendo a su vez temas tan delicados para el DIH, como el asesinato de líderes sociales”.

Tal y como está la situación, ambas partes deben tratar de alejarse del debate mediático, volver a Quito el 3 de mayo, retomar los diálogos y las negociaciones sobre los puntos de participación y “dinámicas y acciones humanitarias” y lograr acuerdo en estos dos puntos. Estos son los motores reales y necesarios para que esta mesa ande –difícil, pero no imposible.



http://zonacero.com/sites/default/files//styles/1260x720/public/2016/2/13/foto_detalle/torres-camilo-8-baja_o_1_o.jpg?itok=gbycOnjg

La perspectiva de futuro de la Mesa Gobierno-ELN

Con un proceso abierto entre el Gobierno colombiano y el ELN, podemos enrutarnos como sociedad y Estado al cierre definitivo del conflicto armado, aspiración trabajada por décadas, que tiene como sus más importantes referentes la paz de los años 90, que lideró el M-19 y que tiene en la constitución del 91 su referente político principal, y ahora el acuerdo logrado con las FARC y todo lo que ha suscitado de movilización y respaldo ciudadano. Podemos afirmar que la paz política ha logrado instalarse como mandato ciudadano y que para que ella tenga plena vigencia se requiere la construcción de un acuerdo entre el gobierno del presidente Santos y el ELN.

Una negociación tan difícil de tramitar, por el referente de tiempos ya mencionado, nos tiene que interpelar y ubicar en la complejidad de este proceso, que para nada ha sido ni va a ser fácil, como no fue ni ha sido fácil el proceso adelantado entre gobierno y FARC. Con una mesa instalada, podemos proponer iniciativas de participación social que logren concretar las transformaciones sociales, políticas y económicas, como se lo ha propuesto el ELN y que en una sociedad con tantas y profundas inequidades y una historia de exclusiones y autoritarismos son pertinentes y posibles de precisar y emprender. La sociedad colombiana debe y puede cambiar, y esta negociación es una posibilidad de dinamizar un cambio positivo en una democracia precaria.

Solo podrá avanzar la negociación si el Gobierno y el ELN flexibilizan sus posturas y buscan un campo común para concretar cuáles son las transformaciones que hay que emprender; tema delicado, pero absolutamente posible de establecer, por la historia de una Colombia que debe aceptar y reconocer que son muchas las regiones y comunidades excluidas de una vida digna. Es la hora de la participación efectiva y eficiente, y es el primer punto que deberá resolver la Mesa. Una pluralidad social, gremial y política debemos comunicarle a las dos partes, Gobierno y ELN, cuáles son las iniciativas y mecanismos ágiles y efectivos de participación. Llegó la hora de jugar el partido de los diálogos y negociaciones y para que este partido avance se requieren propuestas concretas y capacidad de escuchar y concertar entre una diversidad social y política, que podemos encontrar un campo común, eso es perfectamente posible.

El gobierno, que en su interior tiene sus dudas sobre la viabilidad de esta negociación, que algunos ven como etérea y difícil de concretar, negociación en la que afortunadamente ha perseverado el presidente Santos, debe hacer ajustes y propuestas. Los ajustes deben ir por el lado de armonizar su equipo negociador, en buena hora liderado por Juan Camilo Restrepo, y las propuestas que el gobierno está dispuesto a negociar están por verse, en el sentido de que el gobierno debe igualmente colocar sus apuestas en temas y regiones que ayuden al avance de este proceso.

Cerrar el conflicto armado hasta el final fue marcado por la lógica de acuerdos incrementales. No fue posible un cierre global, ni en los años 90 ni ahora; esto significa que iniciamos la implementación del acuerdo con las FARC y tenemos una mesa abierta con el ELN, será una paz política que tendrá dos ritmos, la implementación del acuerdo pactado con las FARC, en medio de un proceso de concertación con el ELN. Por supuesto, habrá que generar las articulaciones y las sinergias necesarias. De hecho, el acuerdo firmado entre gobierno y ELN así lo establece de forma expresa.

El tiempo es una variable que juega duramente en esta negociación: se requiere tiempo para que las propuestas de participación se desarrollen, se requiere tiempo para establecer las transformaciones que hagan posible un acuerdo y todo esto será difícil de lograr en el tiempo que le queda al presidente Santos. Lo deseable es que las dos partes trabajen de manera rigurosa y le den dinámica a un proceso con amplia y efectiva participación, y ya veremos hasta dónde llegamos y cómo se mueve esta Mesa en un debate presidencial que se abrirá de manera expresa el próximo semestre.

Este proceso que despegó en Quito en pocos días es como un avión que parte con pocos pasajeros a bordo. Ambas partes nos han dicho que a esa nave se suban más actores sociales, políticos y de la economía; eso está por verse y es una nave sin destino muy definido y que no tiene pista de aterrizaje. Eso es lo que las dos partes, con la pluralidad de sectores que estamos involucrados y los que está por involucrar, debemos construir: un rumbo y una pista de aterrizaje, tarea dura y loguable.

Este proceso ha logrado mantenerse por el trabajo y aporte de la comunidad internacional. Gratitud con Brasil, Ecuador, Cuba, Chile, Noruega y Venezuela.

Las negociaciones entre el gobierno colombiano y el ELN han tenido muchos tropiezos y dificultades entre dos actores con lógicas muy encontradas, que por más de medio siglo han buscado eliminarse mutuamente. Decir que estas negociaciones son y serán difíciles es un lugar común. La pregunta es cómo avanzar en la construcción de un acuerdo negociado que permita el tránsito a la acción política sin armas de una organización con tantas desconfianzas y apuestas maximalistas que hacen difícil encontrar puntos de concertación, si no se va con los ojos bien abiertos y una amplia disposición a transitar un camino difícil y con resultados inciertos, ante un panorama tan complejo como lo es la Colombia que se niega a tomar un curso de civilidad y plenas garantías para la acción política sin armas, antidemocracia en la cual el ELN refuerza su lógica de distancias.

Los que estamos convencidos de que hay que cerrar el alzamiento armado, por inviable, contraproducente y reforzador de las lógicas autoritarias y excluyentes, estamos en el deber de presentar alternativas, que hagan viable y exitosa esta mesa. Gran reto para una paz completa.

Nunca la participación social y ciudadana está de más

Las dos partes, gobierno y ELN, han concertado que habrá participación en este proceso. Es un buen mensaje y un anclaje a una dinámica que puede llevar a buen puerto estas negociaciones. Participación es un titular importante que hay que llenar de contenidos; las dos partes deben diseñar el proceso de participación que incluye, los procesos, las garantías, los tiempos y el trámite que darán a un proceso de participación que lleve imaginación, propuestas y referentes para que el Gobierno y el ELN se nutran de una riqueza social, comunitaria e institucional que desde una diversidad de experiencias pueda llevar energías y fuerza para encontrar caminos viables para la concertación.

El primer punto que están trabajando Gobierno y ELN es cuál es la apuesta de participación que le van a proponer a la sociedad colombiana: allí hay mucha tela de donde cortar. Regiones, procesos sociales, autoridades locales, regionales y nacionales, universidades, gremios, iglesias, en fin, la enorme diversidad social y comunitaria podemos concurrir a un ejercicio de participación que proponga cómo avanzar en procesos y contenidos para esta mesa.

Al gobierno le preocupa quiénes participarán y de qué forma va a llevarse a cabo esta participación, pero hay un mundo de posibilidades, sensatas y aterrizadas que pueden viabilizar un proceso de participación, que promueva formulas y propuestas concretas, desde regiones y sectores, para llevar adelante esta mesa.

Mejor dialogar sin tiros ni agresiones

Por supuesto que es mejor la abundancia que la escasez; por supuesto que es mejor andar abrigado en medio de la tormenta, y por supuesto que es mejor dialogar y negociar sin tiros ni agresiones. Esto se puede lograr: dura tarea pero logable.

Si hay voluntad de las dos partes, se puede establecer un conjunto de medidas humanitarias, Campo en el cual hay una amplia experiencia en Colombia y en el que el mundo social y de derechos humanos puede y debe presentar propuestas para que las dos partes las consideren en acuerdos especiales humanitarios, tema en que el ELN es pionero desde los años 80, cuando promovió la plena incorporación de la normatividad humanitaria de los convenios de Ginebra en la legislación colombiana. Es un imperativo ético y político bajarle el volumen a la violencia y a las agresiones de todo tipo, que tanto ELN como Gobierno despliegan en la geografía del conflicto; esto puede igualmente llevarnos a pactar un cese bilateral de fuegos y hostilidades, tema delicado, difícil, pero posible de concertar. Para qué dialogar en medio de los tiros, es mejor el dialogo en un ambiente distensionado.

Hay temas para transformar, muchos e importantes

Un acuerdo de paz tiene por objeto pactar transformaciones, garantías, nuevas formas de relacionarnos y llevar la vida en sociedad. De ahí que sea plenamente posible encontrar un conjunto de temas sobre los cuales centrar la atención y el trabajo de diseño de nuevas realidades, a partir de nuevos esquemas políticos, institucionales y normativos, por supuesto con participación social y ciudadana.

Si a mí me preguntan por los temas prioritarios a considerar, yo arriesgo tres: ordenamiento del territorio, con toda la complejidad que conlleva, política minero-energética y políticas para la equidad, todos ellos vistos de manera prioritaria desde los territorios donde la exclusión ha sido mayor y la guerra adelantada por el ELN ha tenido su asiento, a saber: Arauca, Catatumbo, Sur de Bolívar y Magdalena Medio, Chocó, Cauca y Nariño. Cruzar temas con territorios nos puede llevar a los contenidos centrales de las transformaciones que hagan viable un acuerdo de paz.

La gran marcha inició con el primer paso

La tarea es grande, las desconfianzas son enormes y las lógicas muy encontradas, pero ya con una mesa abierta, con una necesidad nacional de avanzar en un acuerdo entre el Estado colombiano y el ELN, con una expectativa de participación social y ciudadana, y un amplio acompañamiento de la comunidad internacional, el cual siempre habrá que agradecer, lo que corresponde es trabajar y darle ritmo a esta Mesa. La tarea es grande y si esta Mesa toma ritmo y va sentando las bases y avanza en contenidos, ya veremos hasta donde llegamos, en una circunstancia de un gobierno, como el del presidente Juan Manuel Santos, que está en su recta final. El tiempo es escaso, pero si avanzamos, podremos valorar cómo llevar esta mesa al debate presidencial y a la nueva administración que rija los destinos de Colombia.

De manera telegráfica, estos son los temas que considero hacen muy difícil la negociación que desarrollan Gobierno y el ELN, lo cual no quiere decir que ella no sea posible; por supuesto que sí, lo que pasa es que al ser tan compleja requiere pensar y superar los retos que implica.

Primera dificultad: Las formulaciones con las cuales las dos partes inician la negociación. De parte del ELN hay compromiso e interés en la solución negociada, pero de manera simultánea no ha desistido de su proyecto estratégico de “Resistencia armada” Las razones por las cuales siguen afincados en su formulación de resistencia armada -luego

que desistieron de su proyecto estratégico de poder armado, decisión tomada luego de su debilitamiento entre 1994-2002- son múltiples: convicción ideológica, desconfianza profunda con el compromiso de cumplimiento de lo pactado y, por supuesto, sectores y personas que se sienten cómodas y se lucran en “La resistencia armada”. Estas son las razones que hay que superar en un proceso de negociación.

De parte del Gobierno, la pregunta es si tiene una propuesta para adelantar una negociación con el ELN. Ese es un tema que no conocemos; lo que sabemos es que el Gobierno valora en su interior las dudas y la complejidad del ELN para avanzar; eso está bien: claridad en la situación de la contraparte, pero es insuficiente; se requiere igualmente propuesta desde el lado del gobierno.

Segunda dificultad: La cantidad y calidad de la participación. El ELN ha insistido en su tesis de participación social, para promover desde ella los diálogos y negociaciones. La dificultad es involucrar actores con poder y con protagonismo que vayan más allá del “pequeño” mundo social y político que siempre hemos insistido en estas negociaciones. Ese mundo con mucha tradición es insuficiente para realmente adelantar unas negociaciones; me refiero a la izquierda y las dinámicas de lo que podemos llamar el movimiento de paz, junto al mundo social “Camilista”. Esto hay que trascenderlo con otros actores; el tema es que esos actores de gremios económicos, sociales y políticos solo van a participar si se les invita y se les explica por qué la importancia de que se involucren en este proceso; y eso solo lo puede hacer el gobierno; la pregunta es si el gobierno tiene interés en ello.

La tercera gran dificultad es que hay un planteamiento de “transformaciones para la paz”, lo cual implica concretarlas, cuáles son las transformaciones que hay que pactar. De manera esquemática el ELN quiere muchas y el Gobierno pocas. Entre estas lógicas e intereses hay que construir un “campo común”, lo cual no es fácil.

Cuarta dificultad: El tiempo. Aquí igualmente chocan las lógicas: para el ELN, el tema es pactar con las “Élites oligárquicas” y desde ese planteamiento no tiene mayor preocupación por el factor tiempo; y en la larga fase exploratoria quedó claro que no tiene interés en “correr”. Del otro lado, el presidente Santos tiene un tiempo finito, por lo cual considero que el tiempo efectivo que tenemos para adelantar la negociación son 18 meses, contados desde mayo de 2016 hasta noviembre del 2017, lo cual considero que es un tiempo limitado para concretar la negociación. Esto coloca una tensión adicional y ubica esta negociación en el debate presidencial del 2018 y sus posibilidades de continuidad, supeditadas a lo avanzado y a las valoraciones que tenga el Presidente elegido.

Quinta dificultad: Negociaciones en un ambiente distensionado o en la continuidad del conflicto, sobre todo ahora que vamos a cese bilateral con las FARC y cierre de estas negociaciones en los próximos meses. Esto implica distensión entre el gobierno y ELN, desde ahora, lo cual implica que el ELN suspenda secuestro y libere secuestrados, y que el Gobierno acceda a pactar un cese bilateral, con todo lo que ello supone.

Remate: Gobierno y ELN tienen el reto de llevar adelante estas negociaciones. A los convencidos de que hay que lograr un acuerdo para que el ELN se transforme en una fuerza civil que siga luchando por sus ideas y convicciones sin violencia y garantías nos corresponde promover la participación social y ciudadana, que es la energía que hará posible un acuerdo.

LA CONSTITUYENTE DE 1991 Y EL PROCESO DE PAZ.

PARTICULAR INCIDENCIA DEL EPL

(Segunda parte)¹

ÁLVARO VILLARRAGA SARMIENTO

DIRECTIVO DEL CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA

INTEGRANTE DE LA FUNDACIÓN CULTURA DEMOCRÁTICA

CATEDRÁTICO UNIVERSITARIO

El fallo de la CSJ preserva la soberanía y autonomía de la Constituyente

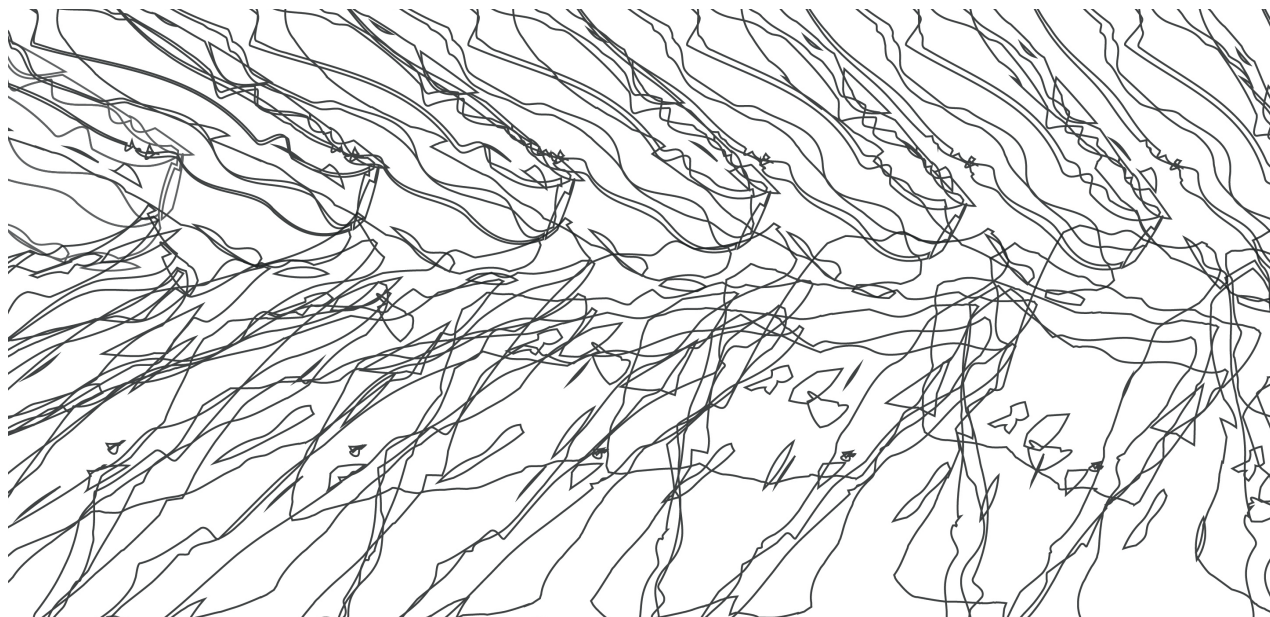
De trascendencia para el país fue el hecho de que la Corte Suprema de Justicia abriera paso a la consulta plebiscitaria, al declarar constitucional el Decreto 927 que permitió a la Registraduría Nacional realizar el conteo del SI o el NO por la constituyente en las elecciones del 27 de mayo de 1990. El resultado fue la abrumadora mayoría del 89% por el SI. Se configuró así un mandato ciudadano por el cambio político institucional. A partir de entonces se reanimó la discusión sobre la constituyente; los estudiantes salieron al paso de las propuestas de configurar un “notablato”. Se expresaron distintas posiciones sobre la dimensión de los cambios e, incluso, si se trataba de una reforma o de una nueva carta política. Junto al movimiento de opinión favorable, también seguían las presiones por limitarla. Se discutió sobre su alcance, temario, composición y funcionamiento; hubo enfoques hacia una modernización, pero manteniendo esquemas presidencialistas y autoritarios. Se presentaron propuestas de admitir el veto presidencial a las decisiones de la Constituyente o de imponerle el control de la CSJ e, incluso, que el Congreso la aprobara y reglamentara.

El PCC ML después de los resultados del 27 de mayo a favor de la ANC llamó a un acuerdo nacional que garantizar el proceso constituyente y su contribución decisiva para la paz:

“La inmensa mayoría de los colombianos quiere un cambio de las instituciones y nuevos espacios para el ejercicio de sus derechos, que no caben en la obsoleta Constitución vigente. Qué sentido deben tener los cambios, qué aspectos deben ser modificados a profundidad y qué criterio debe iluminar la estructura central de la Constitución, son asuntos que ahora cobran plena validez. Igualmente, lo referido a la composición, representatividad y funciones de dicha Constituyente (...) En la constituyente deben estar representados el movimiento guerrillero, todas las fuerzas y movimientos sociales, las organizaciones y partidos políticos, incluidos los de izquierda, para que pueda tener la amplitud y la significación que necesitamos. Es evidente que para despejar la convocatoria y contenidos de dicha asamblea se necesita un acuerdo nacional de amplio espectro que deje claros los rumbos, contenidos, componentes, mecánica, etc. Este procedimiento y esta tarea es urgente desplegarlos. Lo contrario dejaría la iniciativa en manos presidenciales, que impondrá sus ritmos e intereses para desconocer o escamotear la voluntad popular...”².

¹ La primera parte de este artículo fue publicada en el número doble 89-90 de la Revista Foro.

² “Enfrentar el continuismo y luchar por una Constituyente democrática”, declaración del Secretariado Nacional del PCC ML, mayo 29 de 1990. Biblioteca de la Paz, Tomo 2, página 329.



Las FARC, en reacción a la votación masiva por la ANC, se pronunciaron respaldándola y propusieron que no fuera una Constituyente de “notables” sino de participación popular, con diversidad de actores y participación de la insurgencia. Propusieron una Constituyente en buen grado corporativista, con 120 delegatarios de gremios, organizaciones sociales, delegaciones políticas, expresidentes, personajes presidenciables, militares en retiro, voceros de las guerrillas y expertos constitucionalistas, de forma que sus integrantes no fueran escogidos por elección popular sino con iniciativa de una comisión organizadora; a los seis meses el proyecto de nueva Constitución acordado sería sometido a un plebiscito³. De forma conjunta las FARC y el ELN en comunicado conjunto expresaron la decisión de participar en la Constituyente, exigieron representación, propusieron un acuerdo previo, llamaron al debate nacional y manifestaron respaldo al Congreso Pre-Constituyente referido⁴.

Por la misma época se desarrollaron contactos entre el EPL y los demás miembros de la Coordinadora Guerrillera. Se intentó un acuerdo sobre la Constituyente, circuló un borrador que fue discutido en algunas reuniones clandestinas, pero la idea no prosperó. Aunque la relación era fluida con la UC-ELN las diferencias fueron marcadas. Manuel Pérez dio declaraciones a la agencia EFE, afirmando que en caso de negociación “nunca entregaremos las armas”. Las FARC organizaron una reunión en Uribe, con invitación solo al sector minoritario del EPL en discrepancia con el proceso de paz en curso con la mayoría de esta insurgencia. Entonces, el EPL, el Quintín Lame y el PRT consideraron error grave de las FARC y del ELN no vincularse al proceso histórico de reforma del régimen político.

En agosto de 1990 se selló un nuevo acuerdo en el Palacio de Nariño entre el gobierno Gaviria, el Partido Liberal, el Partido Social Conservador, el Movimiento Salvación Nacional y la Alianza Democrática M19, el cual logró una propuesta de reglamentación para convocar y realizar una “Asamblea Constitucional” pero aceptaba la propuesta gubernamental de un temario limitado a 15 puntos y no reconocía el carácter de Asamblea Nacional Constituyente. El gobierno logró así imponer su posición ante los partidos mayoritarios para hacer una reforma en asuntos constitucionales, pero manteniendo vigente la Carta Política.

La discusión sobre el carácter y alcance de la Constituyente se trasladó a la Corte Suprema de Justicia en la revisión de constitucionalidad del Decreto 1926 que incluía la reglamentación adoptada por el acuerdo del Palacio de Nariño. Inicialmente, la Sala Constitucional de la CSJ consideró que la constituyente sólo podía ser reformada mediante acto legislativo en el Congreso. En reacción el EPL dirigió una carta a la Corte solicitándole que fijara posición

³ Declaración del Estado Mayor de las FARC-EP, junio 14 de 1990.

⁴ Declaración de las FARC-EP y la UC-ELN, julio 5 de 1990.

reconociendo la preeminencia de la demanda plebiscitaria existente con el mandato de convocar una ANC. En igual sentido existieron otros pronunciamientos: el movimiento estudiantil, los indígenas y otros sectores se movilizaron en demanda de la Constituyente.

El 9 de octubre de 1990, luego de intensas sesiones en la sala plena de la Corte Suprema de Justicia, se produjo un fallo histórico. Mediante decisión estrecha -14 votos contra 12-se devolvió al pueblo el ejercicio de su soberanía. El presidente de la Corte, Jorge Carreño Luengas, hizo público el texto que permitió la convocatoria de una ANC, aclaró que no podía estar limitada a la voluntad del ejecutivo o de los partidos políticos sino que ella debía dotarse autónomamente de temario y reglamento. Eliminó la restricción a los 15 temas y restituyó el carácter de ANC autónoma y soberana, pero a la vez dejó vigente del decreto otras normas sobre composición de 70 integrantes, opción de adicionar dos constituyentes de guerrillas que hubieran suscrito acuerdos de paz y procedieran a desmovilizarse, posibilidad de observadores de guerrillas de procesos de paz avanzados con aval del gobierno nacional, fecha de elección de constituyentes el 9 de diciembre, prohibición de inscribir nuevas cédulas y término de vigencia de la Constituyente entre el 8 de enero y el 4 de julio de 1991.

Este fallo de la CSJ entregó la consideración expresa sobre el nexo entre las negociaciones de paz con las guerrillas y la convocatoria a la Constituyente:

“Que es evidente que la convocación de una Asamblea Constitucional facilita la reincorporación de grupos alzados en armas a la vida civil, puesto que antiguos grupos guerrilleros, como el M19, manifestaron como elemento trascendental para ese significativo paso, la posibilidad de participar en el seno de una Asamblea Constitucional y que otros alzados en armas han manifestado formalmente su intención de acogerse al régimen civil por medio de su integración al proceso de cambio institucional a cargo de la Asamblea Constitucional, entre ellos el EPL, el Quintín Lame y el PRT... Que además de los grupos guerrilleros, diversas fuerzas sociales, incluidas aquellas que se encuentran marginadas o que desarrollan actividades de protesta en ocasiones por fuera de la ley, tendrán en la convocación de la Asamblea Constitucional y en el proceso de reforma para la adopción de nuevos derechos y de mecanismos eficaces para asegurar su protección, una oportunidad de vincularse a la vida democrática institucional, lo cual es necesario para alcanzar la convivencia pacífica de todos los Colombianos (...) Este movimiento ha sido tan eficaz, que los mismos alzados en armas en todos los acuerdos que vienen realizando con el Gobierno para poner fin a la subversión, han condicionado su reintegro a la vida civil a la realización de dicha Asamblea”⁵.

En el PCC ML y su EPL había optimismo sobre el proceso desatado al haberse logrado la efectiva convocatoria de la ANC, lo cual se convertía en hecho determinante para el proceso de paz en curso con el gobierno y ante las expectativas de la propia participación de la insurgencia comprometida con pactos de paz con sus propuestas en este escenario.

“Ha sido especial la incidencia del EPL, el Quintín Lame y el PRT, fuerzas de la Coordinadora, en la conquista de la Asamblea Constituyente. Las actuales negociaciones con el gobierno dejan en claro su disposición a la solución negociada y cobra particular importancia su participación con delegados plenos. El concurso de estos procesos es valioso para contribuir a afirmar un viraje democrático favorable al propósito de la paz. Abrir en el país de tal manera las posibilidades de incorporación de todas las fuerzas políticas y sociales que existen y el surgimiento de nuevas expresiones, crearía las bases para el clima de convivencia, tolerancia y pluralismo que requiere un rumbo de progreso para la nación. Con renovadas instituciones sí se podrá posibilitar el disenso, la dinámica de las luchas sociales y la auténtica apertura del Estado para permitir la irrupción protagónica de la sociedad civil”⁶.

⁵ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de revisión del Decreto 1926, octubre 9 de 1990.

⁶ Conclusiones del XII Pleno del Comité Central del PCC ML, Campamento de Labores, Belmira, Antioquia, octubre 20 de 1990.

La Constituyente viabiliza y consolida los acuerdos de paz

El incumplimiento a la reforma constitucional pactada con el M19 se subsanó con creces con el logro de la Constituyente y la expedición con su participación destacada en la reforma integral de la C.P. conseguida. El EPL fue coherente con su propuesta de siete años atrás de considerar determinante para la paz una ANC que expidiera una C.P. de contenido democrático y disponerse en tal situación a dar el paso a la vida política legal. Posición compartida por el PRT y por el MAQL, el cual tuvo la particularidad de asumir la causa del movimiento indígena y proyectarla al escenario constituyente.

En consecuencia y a tono con lo definido en sus respectivos pactos con el Gobierno nacional, estas agrupaciones armadas consolidaron sus procesos de paz en el contexto de convocatoria y realización de la ANC. Estas insurgencias en su paso a la acción política legal fueron protagonistas directas del cambio institucional adoptado, de manera que junto con diversos sectores políticos, sociales, étnicos y religiosos, como suele decirse, fueron coautoras de la nueva Carta política que nos rige, de forma que con coherencia se proyectaron en la formación de nuevos proyectos políticos. El PCC ML y su EPL explicaron que estuvieron levantados en armas contra el régimen autoritario y sin garantías y derechos efectivos heredado de la C.P. de 1886 y del Frente Nacional, pero que su disposición era dejar las armas a discreción de la C.P. surgida de la ANC de 1991.

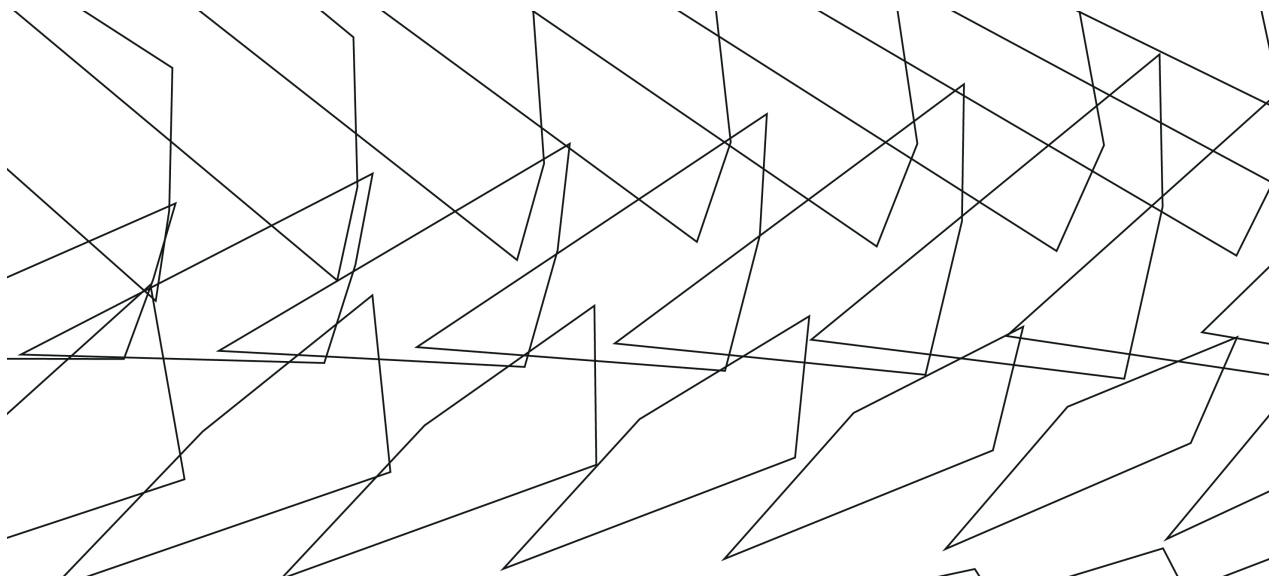
En el contexto de la insurgencia en abril de 1990 se había realizado la V Cumbre de la CNGSB, la cual adoptó una posición de rechazo a la posibilidad del entendimiento con el gobierno Barco y planteó la consigna de preparar la generalización de la guerra, de forma que varió la definición de la anterior cumbre sobre promover la ANC como base para la solución política del conflicto bélico. Esta posición estuvo relacionada con la reacción de las FARC ante la negativa gubernamental a su propuesta de entendimiento y el exterminio sistemático que se mantenía contra la UP con evidencias del compromiso oficial, lo cual la llevó a su alineamiento paradójico con el ELN en la coyuntura política que se vivía, es decir, con una guerrilla que mantenía su rechazo a las conversaciones de paz con los gobiernos. Asimismo, ante la ruptura en el EPL, optó por apoyar al sector minoritario que rechazaba el proceso de paz en curso y consideraba la ANC como “institución burguesa que no justifica el abandono de la estrategia revolucionaria”.

Producto de esta situación, la CNGSB se fraccionó en dos sectores: Las FARC, el ELN y un sector minoritario del EPL en defensa del viraje adoptado por esta cumbre, y la mayoría del EPL, el PRT y el MAQL que mantuvieron la prioridad por la solución política negociada y la convocatoria de la ANC. Más aún, luego se produjo una VI Cumbre, sobre cuya realización coincidían las distintas guerrillas y para la cual el EPL proponía acuerdos encaminados a sintonizar las distintas dinámicas de los procesos de paz en curso y los posibles con las otras guerrillas, pero la convocatoria solo la asumieron las FARC y el ELN con el sector minoritario del EPL: “Después de la Quinta Cumbre de la Coordinadora, que desconoció al sector mayoritario del EPL y expulsó al PRT, y con cuyas conclusiones el MAQL tampoco estuvo de acuerdo, los tres grupos mencionados iniciaron el proceso de paz con el gobierno, ya por fuera de la CGSB”.

Esta situación produjo de inmediato la ruptura al rechazar el PCC ML EPL las conclusiones de la V Cumbre y expedir un pronunciamiento de persistencia en el cese al fuego unilateral, desarrollo del diálogo de paz con el gobierno y demanda de convocatoria de la ANC⁷. Por su parte, el PRT y el MAQL también mantuvieron el énfasis en la propuesta de convocatoria y realización de la ANC como base para la solución del conflicto armado. En consecuencia, el EPL mantuvo contactos con el Gobierno nacional, de forma que en mayo de 1990 se produjo la primera reunión de la cual se emitió un pronunciamiento conjunto referido a la convocatoria de la Constituyente y el logro de cambios

7 “Acuerdo de paz y desmovilización del Movimiento Armado Quintín Lame”, Pablo Tatay, integrante de la comisión negociadora y vocero del MAQL, Popayán, marzo de 2008. En: Biblioteca de la Paz, Tomo 3, página 50.

8 Declaración del Estado Mayor Central del EPL: Por Colombia, por la Paz y la Democracia, mayo 12 de 1990.



políticos y sociales como base para la solución política del conflicto⁹. De inmediato el EPL envió cartas a todos los candidatos presidenciales con el mensaje de dar continuidad al proceso de paz con base en la convocatoria efectiva de la ANC para garantizar la apertura democrática esperada¹⁰.

El PRT fue un grupo político revolucionario que provenía de una escisión del PCC ML con influencia campesina que promovió una regional en Montes de María. Declinó la propuesta de ingresar en 1987 al ELN como sí lo hizo el grupo similar MIR Patria Libre, de características similares. El PRT por el contrario venía en proyección hacia la actuación política legal, de forma que se integró al movimiento Colombia Unida liderado por el reconocido intelectual Orlando Fals Borda. De tal manera, el haber hecho parte de la Coordinadora Guerrillera y proyectarse al proceso de paz le permitió consolidar su tránsito definitivo a la acción política por la vía extraordinaria de la ANC¹¹. Por su parte, el MAQL era una autodefensa indígena de los cabildos del Pueblo Nasa del norte del Cauca, la cual surgió en reacción a los ataques de la fuerza pública, el paramilitarismo y de las FARC. Hizo acciones conjuntas con las guerrillas Frente Ricardo Franco y M19, experiencia que le dio visos guerrilleros, pero que reconsideró para afirmarse como autodefensa indígena¹².

En junio de 1990 se produjo una reunión que dio lugar a un pronunciamiento conjunto entre el Gobierno nacional y el EPL, PRT y MAQL, de forma que compartieron criterios comunes hacia la solución política negociada, aunque dadas las características diferentes de cada organización sus dinámicas de diálogo y acuerdos progresivos fueron en mesas paralelas, pero con algunos espacios compartidos, en especial la Comisión sobre ANC. Los criterios comunes en el inicio de las negociaciones fueron: 1. Conseguir una paz estable y duradera con base en transformaciones democráticas. 2. Propiciar entre el Gobierno nacional y los alzados en armas hechos de distensión. 3. Instalar entre el gobierno y cada movimiento armado una agenda y una dinámica de conversaciones y acuerdos. 4. Respaldar y alentar la convocatoria de la ANC. EL EPL, el PRT y el MAQL aspiraban a que las FARC y el ELN confluyeran en el proceso de paz¹³.

9 Pronunciamiento conjunto Gobierno nacional-EPL, 24 de mayo de 1990.

10 Carta del Mando Central del EPL a los candidatos presidenciales, mayo 25 de 1990.

11 “La historia no contada del Partido Revolucionario de los Trabajadores: La transición del PRT de un partido clandestino a un actor de la política legal”. David Rampf y Marcela Llano. En: *Renunciar a la acción armada, experiencias de reintegración política de grupos insurgentes en Colombia y El Salvador*. CINEP, Colección Papeles de Paz, No 9, Bogotá, 2015, páginas 52-71.

12 *Movimiento Quintín Lame, una historia desde sus protagonistas*. Pablo Tattay y Jesús Evelio Peña. Fundación Sol y Tierra. Popayán, 2013. *Guerra propia, guerra ajena, conflictos armados y reconstrucción identitaria en los andes colombianos, el Movimiento Armado Quintín Lame*. Ricardo Peñaranda. Centro Nacional de Memoria Histórica, Bogotá, 2015.

13 Declaración Gobierno nacional, EPL, PRT, MAQL, 4 de junio de 1990.

El EPL, el PRT y el MAQL enviaron una carta conjunta a la CSJ solicitando la convocatoria de una ANC verdaderamente autónoma y soberana. El EPL envió a la vez una carta al presidente electo Cesar Gaviria con desacuerdo sobre el alcance limitado para la “Asamblea Constitucional” y ante la exigencia de previo desarme de las guerrillas para su participación: “...consideramos que el movimiento insurgente tiene derecho con voz y voto a hacer parte de las discusiones en la ANC, sin que exista prerequisite alguno más que su disposición a aportar a la solución política negociada al conflicto armado”¹⁴.

En curso las mesas y comisiones bilaterales de negociación del gobierno con el PCC ML EPL, el PRT y el MAQL, la comisión conjunta sobre ANC sesionó con participación de los signatarios del acuerdo de partidos políticos para la Constituyente y con los consejeros presidenciales en el tema -Fernando Carrillo y Manuel José Cepeda-. El EPL, el PRT y el MAQL elaboraron un documento con propuestas para la Constituyente que incluyó el ejercicio de la soberanía popular, derechos y garantías fundamentales, el cambio del régimen presidencialista hacia una fórmula parlamentaria, el cambio del régimen electoral incluyendo el uso del tarjetón y propuestas inmediatas como preservar el carácter auténtico de la ANC, ampliar el acuerdo para su convocatoria con diversos actores políticos, sociales y las organizaciones insurgentes en proceso de paz, definir una circunscripción especial para organizaciones sociales del ámbito popular, indígenas y estudiantes en la elección de constituyentes y abrir la inscripción de cédulas para tales elecciones. Tras el intercambio con los partidos políticos signatarios del acuerdo con acompañamiento del gobierno, las tres organizaciones expidieron el siguiente pronunciamiento conjunto:

“De las deliberaciones realizadas informamos a la opinión pública:

1. Reiteramos la disposición de los participantes a continuar propiciando procesos y mecanismos que vinculen la Asamblea Constituyente a la solución política del conflicto armado. Reafirmamos la convicción de que la Asamblea debe contribuir eficazmente a un camino de paz y democratización.
2. Los representantes de las fuerzas signatarias del Acuerdo saludamos los progresos del Proceso de Paz realizado entre el Gobierno y las organizaciones EPL, Quintín Lame y PRT. Consideramos importante la intervención de delegatarios de estas agrupaciones en la Asamblea Constituyente para avanzar a una situación de apertura democrática y convivencia pacífica.
3. Manifestamos la disposición a escuchar las propuestas de las FARC, la UC-ELN y propiciar la búsqueda de fórmulas que hagan posible su intervención en la Asamblea Constituyente.
4. Las organizaciones guerrilleras presentes, el Partido Comunista Marxista Leninista, proponen la ampliación del Acuerdo, la inclusión de nuevos temas, la participación de los movimientos sociales en especial del movimiento indígena, el estudiantado y el movimiento insurgente; la votación con el uso del tarjetón electoral y un clima de garantías políticas y el acceso a los medios de comunicación. Los temas que se proponen son los siguientes: -Normas constitucionales que regulan la política y las relaciones internacionales. -Modificación posible al Título XVIII de la Constitución sobre la fuerza pública y modificaciones al régimen presidencial en la vía de un régimen parlamentario.
5. Los voceros de las organizaciones signatarias registran las anteriores propuestas que examinarán conjuntamente con el resto de los signatarios en cuanto ello fuere jurídica y políticamente posible.
6. Los signatarios expresan su disposición a respaldar todas las iniciativas que viabilicen los acuerdos en torno a la Asamblea entre los grupos guerrilleros y el Gobierno.
7. Los asistentes a la reunión consideramos importantes los esfuerzos por ampliar el debate nacional en aras de enriquecer los trabajos y definiciones hacia la Asamblea, con amplia participación de todos los sectores sociales y políticos, aprovechando el efecto también de las mesas de trabajo. El Movimiento Armado Quintín Lame hace la salvedad de que no participará en las mesas y comisiones citadas por el Gobierno, en tanto el movimiento indígena no obtenga participación especial en la Constituyente en calidad de minoría étnica”¹⁵.

14 Carta del EPL al presidente electo Cesar Gaviria, julio 23 de 1990. En: Biblioteca de la Paz, Tomo 2, página 387.

15 “Acuerdo entre el PCC ML, EPL, PRT, MAQL y partidos políticos signatarios del acuerdo para la Asamblea Nacional Constituyente”. Campamento del EPL en Labores, Belmira, Antioquia, septiembre de 1990. Por el Movimiento de Salvación Nacional: Rodrigo Marín Bernal.

El EPL, el PRT y el MAQL insistieron ante el gobierno y los partidos políticos sobre el logro de su representación en la ANC así como con relación a la garantía de la inclusión de constituyentes del movimiento indígena a través de una circunscripción especial: “...quisiéramos que se logre una mayor claridad en cuanto a la participación de las organizaciones armadas en la Asamblea. En momentos en que vislumbra como factible la presencia en ella del conjunto del movimiento insurgente sería muy conveniente que se avanzara en la definición del número de delegados de cada grupo, y que ello no quede sujeto a la interpretación del resultado de las elecciones del 9 de diciembre. En segundo lugar, queremos recordar la participación de la población indígena...”¹⁶.

Después del fallo de la CSJ el Gobierno nacional obró en consecuencia al facilitar la convocatoria de la Constituyente configurándose una circunstancia histórica excepcional, por encima del poder gubernamental, que relacionó la reforma política constituyente y los procesos de paz. En las mesas de negociación se convino entre el gobierno, el EPL, el PRT y el MAQL que las propuestas de reforma al régimen político y programáticas centrales fueran directamente proyectadas en los trabajos de la ANC, a través de sus propios delegatarios y voceros. El modelo del pacto de paz era el de ser parte activa por ambos actores, gobierno y proyecto insurgente, en la búsqueda de consensos hacia cambios democráticos constitucionales e institucionales y de reformas sociales, a instancias de la Constituyente en curso. Con base en tal presupuesto se dio lugar a los consensos en los demás puntos de las agendas convenidas y se firmaron los pactos de paz en los primeros meses de 1991, dando lugar con ellos a la incorporación de sus respectivos constituyentes.

“Con las negociaciones de paz del PCC ML y su EPL y los movimientos guerrilleros, de autodefensas y milicianos regionales del PRT, el MAQL, la CRS y las Milicias Populares de Medellín, se aplicó un esquema de indulto, favorabilidad para el proyecto político surgido en la legalidad, participación en la Constituyente -al EPL, PRT y MQL- y en la Cámara de Representantes -a la CRS-, implementación de planes de desarrollo regionales o locales, varios compromisos en derechos humanos y derecho internacional humanitario y programas de reinserción para los ex combatientes. El Programa para la Reinserción, en medio de improvisaciones y dificultades de distinto orden, se implementó progresivamente en los ámbitos nacionales y regionales”¹⁷.

El EPL pacta la paz, deja las armas y se integra a la Constituyente

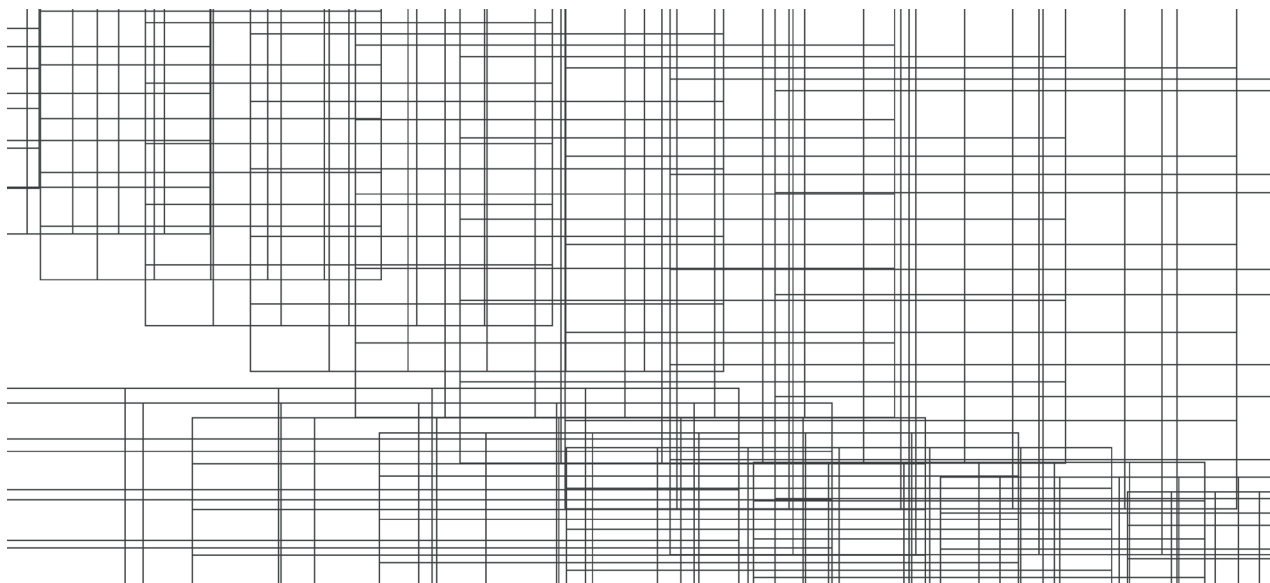
Avanzada su negociación de paz el PCC ML realizó en el campamento del EPL, en Pueblo Nuevo, Necoclí, Urabá, su XIII Congreso Nacional que aprobó los acuerdos de paz conseguidos en la mesa Gobierno-EPL y puso “las armas del EPL a discreción de la ANC”, dando lugar a la desmovilización, desarme e integración al nuevo orden constitucional que habría de concertarse en la Constituyente, con el consiguiente marco de derechos y garantías efectivas para acceder a la legalidad.

“...el XIII Congreso del Partido Comunista (Marxista-Leninista) coloca a discreción de la Asamblea Constituyente los fusiles del EPL. Esta trascendental determinación demanda como contraprestación que todas las fuerzas vivas del país logremos un acuerdo nacional con arreglo a los siguientes objetivos: 1. Promulgación de una nueva Constitución Política democrática. 2. Planes alternativos e integrales de desarrollo económico y social a nivel regional. 3. Cambios democráticos en las fuerzas armadas, garantías políticas para todas las fuerzas, respeto a los derechos humanos y libertad a los presos políticos. 4. Solución

Por el Partido Social Conservador: Diego Pardo Koppel. Por la Alianza Democrática M-19: Diego Montaña Cuéllar, Camilo González, Jaime Fajardo, Otto Nájuez. Por el Mando Central del EPL, Bernardo Gutiérrez, Octavio Hernández, Carlos Alberto Restrepo y Jairo Morales. Por la dirección nacional del PRT: Sergio Sierra y Víctor Cruz. Por el Estado Mayor del Quintín Lame: Leonardo Ulcué, Mauricio Páez. Por el Partido Comunista Marxista-Leninista: Jorge Ocampo y Raúl Tejada En: Biblioteca de la Paz, Tomo 3, páginas 148-149.

16 Carta a los signatarios del Acuerdo Político por la Asamblea Nacional Constituyente, EPL, PRT, MAQL, octubre 30 de 1990. Biblioteca de la Paz, Tomo 3, página 152.

17 “Insurgencia y cambio democrático, acuerdos de paz con el EPL y con otras agrupaciones armadas”, Álvaro Villarraga, Bogotá, 1998. En: Biblioteca de la Paz, tomo 3, página 92.



democrática y global al problema del narcotráfico, incluyendo la negativa a la extradición. 5. Defensa de la Soberanía Nacional. 6. Veeduría internacional como garante del proceso de paz ante la faz del mundo”¹⁸.

Posteriormente, se realizó la IV Conferencia Nacional de Combatientes en el campamento del EPL en Juan José, Córdoba, la cual aprobó el Pre-Acuerdo de Paz y llamó al gobierno y a los diversos sectores políticos y sociales a “un gran Pacto por la Vida, por la Paz y por la Democracia”, que tuviera actuación determinante en la Constituyente: “Asunto clave en el presente es avanzar hacia un gran pacto político por la vida, la paz y la democracia, que se comprometa ante el país con las reformas necesarias para lograr la Colombia nueva y la Constituyente, hoy, es el escenario principal para su logro. Nuestro concepto de la paz exige también del espíritu de concertación con los movimientos sociales y el reconocimiento de sus aspiraciones”¹⁹.

Sobre la participación de guerrillas en la ANC el Decreto 1926, ya revisado por la CSJ, había definido en su punto siete dos constituyentes a guerrillas “debidamente vinculadas a procesos de paz bajo la dirección del gobierno, y desmovilizadas”. En su punto tres señalaba que “guerrillas en proceso de paz bajo la dirección del gobierno podían ser escuchadas”. Y en su punto cinco estableció que la representación en la ANC se definía por elección directa de 70 constituyentes, por listas, mediante circunscripción nacional, excepto quienes provinieran de guerrillas comprometidas con acuerdos de paz²⁰.

El EPL insistió en una mayor representación que lo estipulado en este decreto y que su vinculación debería ser desde la instalación de la ANC, argumentando el avance del acuerdo de paz y que el desarme y la desmovilización de sus estructuras armadas estaban definidos pero sujetos a un procedimiento técnico, el otorgamiento de las garantías y el desarrollo de la agenda y el itinerario convenidos en la mesa²¹. En respuesta el gobierno reiteró los términos del decreto expedido, puso de presente que los dos constituyentes con funciones plenas se otorgaban al EPL y discutió sobre su representación que no residía en el incremento de sus constituyentes sino en la garantía de integración con todos los derechos a la Constituyente, escenario para que presentara directamente sus proyectos de reformas. De tal forma, el PRT y el MAQL tendrían la opción de otros constituyentes con voz y sin voto²².

18 Declaración Política del XIII Congreso del PCC ML, campamento Pueblo Nuevo, Urabá, noviembre 1-3 de 1990.

19 Carta abierta de la Comisión Negociadora del PCC ML EPL al Presidente César Gaviria, diciembre 1 de 1990. En: Biblioteca de la Paz, Tomo 3, página 158.

20 Decreto 1926 de 1990.

21 Carta abierta de la Comisión Negociadora del PCC ML EPL al Presidente César Gaviria, diciembre 1 de 1990. En: Biblioteca de la Paz, Tomo 3, página 159.

22 Carta del Ministro de Gobierno Julio César Sánchez a la Comisión Negociadora del PCC ML y del EPL, diciembre 1 de 1990. En: Biblioteca

En otro de los acuerdos parciales Gobierno-EPL, del 9 y 10 de enero de 1991, se estableció una declaración conjunta y un acta de compromisos interna que, entre otros asuntos, definió la representación de los dos constituyentes del EPL y las garantías para que realizaran previas reuniones con el gobierno y las cabezas de listas a votar en la elección de constituyentes, así como otra serie de compromisos hacia la finalización del proceso de paz²³. Luego, otra declaración conjunta Gobierno-EPL dio a conocer la información sobre los dos constituyentes elegidos mediante votación secreta por los delegados del PCC ML y del EPL, a instancias de la IV Conferencia Nacional de Combatientes del EPL: Jaime Fajardo del CEC del partido y Darío Mejía del EMC del EPL²⁴. En consecuencia, con la importancia del tema Constituyente, el Acuerdo de Paz Gobierno-EPL inició con consideraciones de reconocimiento de su autonomía, su relación directa con el logro de la paz, el propósito de reforma institucional democrática y la garantía de participación de constituyentes de esta guerrilla.

“Reconocemos la Soberanía de la Asamblea Nacional Constituyente, así como la existencia de las iniciativas de las partes para presentar propuestas en ella. Al propósito de la solución política del conflicto armado aporta de manera importante la Asamblea Nacional Constituyente, reconocida hoy como escenario para el logro de la Paz. El país conoce la contribución de las negociaciones con el EPL, el PRT y el QUINTIN LAME en las gestiones hacia este proceso de reforma institucional, así como la misma disposición del proceso para contribuir en la perspectiva de la ampliación política que abre posibilidades para el efectivo cese de la violencia y el reconocimiento al fallo popular de las elecciones del 9 de diciembre pasado. Dada la madurez alcanzada por el proceso de desmovilización del EJÉRCITO POPULAR DE LIBERACIÓN que se ha fijado con el Gobierno nacional el 1º de marzo próximo para hacer la dejación definitiva de las armas, el Presidente de la República concede a esta organización guerrillera dos voceros en la Asamblea Nacional Constituyente desde su instalación, los cuales harán tránsito a delegados permanentes de pleno derecho en la misma a partir del día siguiente a aquel que tenga lugar la dejación total y definitiva de las armas”²⁵.

Participación de los ex insurgentes amnistiados en la Constituyente

El 7 de marzo de 1990 la ANC realizó el Acto Especial de Integración de los Delegatarios del EPL, de forma que algunos de sus principales comandantes dejaron sus armas ante la presidencia colegiada. Fue un acto protocolario y simbólico que incorporó con derechos plenos a los dos constituyentes del EPL -Jaime Fajardo y Darío Mejía- y culminó las ceremonias del 1º de marzo anterior, de dejación de las armas del EPL en distintas regiones ante delegados de la ANC, con participación de la veeduría de la Internacional Socialista y veedores nacionales. El comandante Bernardo Gutiérrez del EPL informó que esta guerrilla se había convertido en el movimiento político Esperanza, Paz y Libertad²⁶.

De forma previa se había integrado el constituyente del PRT José Matías Ortiz y, posteriormente, lo hizo el constituyente del MQL, Alfonso Chepe Peña. Ambos en calidad de observadores, aunque insistieron por un tiempo en que les fuera concedida la calidad de constituyentes con plenas funciones. Sin embargo, la importante valoración política en el seno de la Constituyente de sus integrantes provenientes de las guerrillas, por lo que significaban en

de la Paz, Tomo 3, página 159.

23 Declaración conjunta: Gobierno-Consejería Presidencial para la Paz y Comisión Negociadora del EPL, enero 10 de 1991. Acta de Compromiso entre el Gobierno Nacional y el EPL, enero 10 de 1991. En: Biblioteca de la Paz, Tomo 3, página 162-165.

24 Declaración del Gobierno Nacional y del PCC ML y EPL, Juan José, Córdoba, enero 29 de 1991. En: Biblioteca de la Paz, Tomo 3, página 165.

25 Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y el Ejército Popular de Liberación, febrero 15 de 1991, Bogotá, DC. En: Biblioteca de la Paz, Tomo 3, página 166.

26 Luego de los actos de dejación de armas del EPL en Bolívar, Córdoba, región de Urabá, occidente de Antioquia, Risaralda y Norte de Santander, el 4 de marzo de 1990 realizó un encuentro nacional de los ex militantes y ex combatientes del PCC ML y del EPL en Medellín, donde en acto público proclamaron el movimiento político Esperanza Paz y Libertad. El siguiente 6 de agosto de ese año este movimiento se disolvió nacionalmente y se incorporó al movimiento Alianza Democrática, en el cual también confluyeron el M19 y el PRT. De hecho la bancada del EPL en la Constituyente trabajó articulada con la Alianza Democrática M19.

términos de representación de esfuerzos hacia la paz, así como el énfasis en el consenso y la dinámica efectiva de participación, obraron a favor de una actuación de estos constituyentes observadores cual si tuvieran derechos plenos.

Los constituyentes del EPL Jaime Fajardo y Darío Mejía presentaron en la plenaria la Propuesta Programática de Constitución Política del EPL con pilares del Estado de Derecho con enfoque democrático y social, la incorporación de los derechos fundamentales, la actualización a tono con los tratados garantistas del derecho internacional, el recurso de amparo, la no reelección de congresistas que hubieran ejercido el cargo en dos ocasiones y normas transitorias como una amnistía general, un plan de resocialización, la realización de investigaciones sobre los genocidios y magnicidios y medidas para la recuperación de los derechos humanos y la recuperación de la paz. Contribuyeron en temas como el derecho de amparo (acción de tutela), la figura de los jueces de paz, los principios rectores de la justicia, la creación de la Corte Constitucional, las normas transitorias de favorabilidad política, indulto y medidas referidas al logro y construcción de la paz.

Darío Mejía trabajó sobre temas relativos a los derechos fundamentales y, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales, pugnó por el reconocimiento de las organizaciones sociales, componente estructural para la democratización de la sociedad y del Estado. Jaime Fajardo presentó, entre otros, aportes en el tema de la justicia (una propuesta de rebaja de penas, propiciando un movimiento de opinión favorable desde las cárceles) y sustentó la oposición a la extradición de nacionales.

El constituyente José Matías Ortiz del PRT incidió en temas de garantías ciudadanas en contextos de tratamiento del orden público y propuso la democratización de la fuerza pública. Alfonso Chepe Peña, constituyente del Quintín Lame, hizo causa común con Rojas Birry y Lorenzo Muelas en defensa de los derechos de los pueblos indígenas, su autonomía, derecho a la tierra y los territorios, sus culturas y la definición del Estado como pluriétnico y pluricultural.

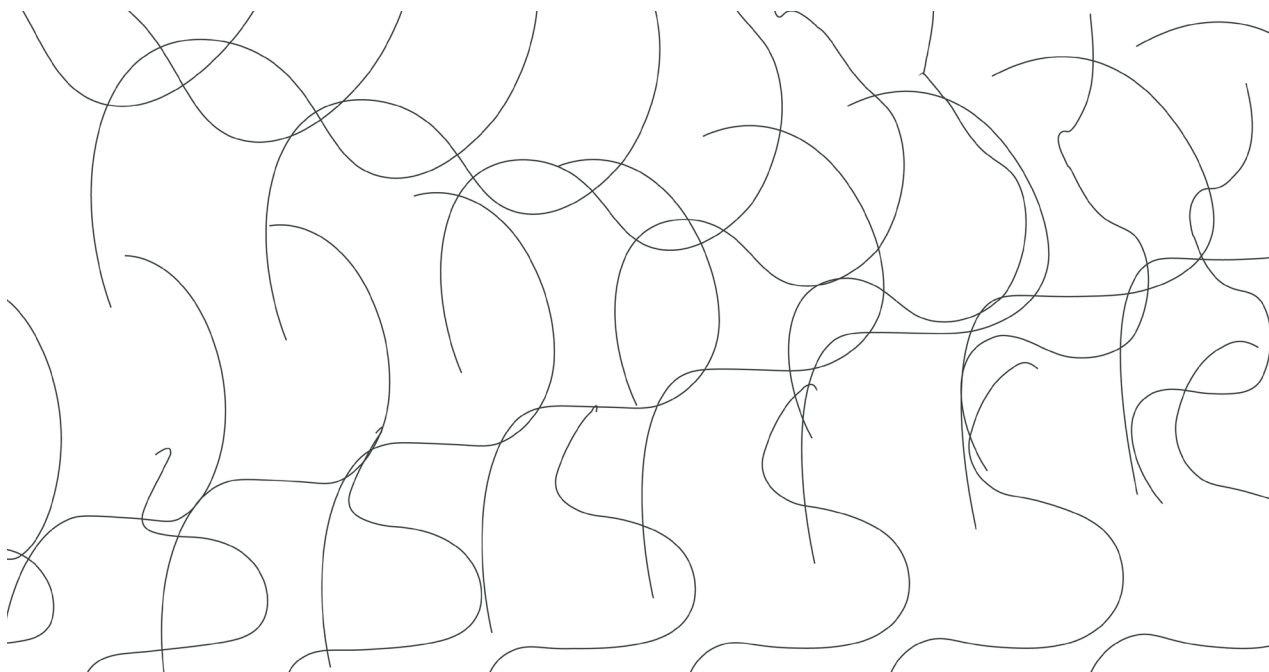
“...Alfonso Chepe presentó los puntos centrales de la posición del Quintín Lame frente a este evento: -Búsqueda de una patria sin exclusiones, donde exista el respeto y la tolerancia en el tratamiento de las diferencias. -Apoyo a las reivindicaciones indígenas de territorio, cultura y autonomía. -Compromiso con una nación multiétnica y pluricultural. -Defensa y promoción de los derechos humanos. -Implementación efectiva de los derechos humanos. -Proceso de paz con todos los grupos armados. -Nueva Constitución como tratado de paz para construir una sociedad con todos los colombianos”²⁷.

De los diecinueve constituyentes de la bancada de la AD M19 seis eran excombatientes del M19²⁸ y dos dirigentes nacionales del PCC ML -Germán Toro presidente de la Fecode y Fabio Villa dirigente de JRC y único líder estudiantil de la Séptima Papeleta en la constituyente. De esta bancada se destacó Antonio Navarro en calidad de co-presidente de la Constituyente. Previamente había sido candidato presidencial y ministro de salud. Abel Rodríguez y Germán Toro influyeron en normas del derecho a la educación. Angelino Garzón lideró la propuesta de Plan de Alivio Social que se incorporó en una norma transitoria y dio lugar al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social. Descolló Orlando Fals Borda en el nuevo ordenamiento territorial. Y fueron de especial calidad los aportes en asuntos constitucionales de José María Velasco y Álvaro Echeverry Uruburu. Fabio Villa propuso reconocer ante el servicio militar obligatorio el derecho a la objeción de conciencia sin lograrlo, pero tuvo un respaldo significativo y se constituyó en pionero de este derecho.

La Constitución expedida en 1991 dispuso al país para retornar a la normalidad luego de décadas de predominio del Estado de Sitio y de vigencia permanente de medidas y actuaciones arbitrarias. Consagró el Estado Social de Derecho, reconoció derechos y garantías fundamentales, consagró al Estado como pluriétnico y pluricultural, instauró la tutela, creó la Defensoría del Pueblo, reconoció la pluralidad jurídica con la jurisdicción indígena y la

27 “Acuerdo de paz y desmovilización del Movimiento Armado Quintín Lame”, Pablo Tatay, integrante de la comisión negociadora y vocero del MQL, Popayán, marzo de 2008. En: Biblioteca de la Paz, Tomo 3, página 54.

28 Antonio Navarro, Otty Patiño, Germán Rojas, Rosemberg Pavón, Héctor Pineda y Marcos Chalita.



justicia comunitaria. Impuso límites y controles debidos a los estados de excepción. Consagró como prevalentes los tratados internacionales de derechos humanos y como vigentes en cualquier circunstancia las normas humanitarias. Pero los empeños democratizadores tuvieron límites en varios asuntos: es el caso de las Fuerzas Armadas no reestructuradas, ni superada su doctrina, ni depuradas, ni tocado el fuero militar, reconocida fuente de impunidad. Tampoco se impuso con claridad una orientación civilista en el manejo del orden público y, en algunos tópicos, se abrieron posibilidades para la ulterior aplicación del regresivo modelo de apertura neoliberal.

Para el tránsito hacia los cambios institucionales y el cumplimiento de las normas transitorias de la nueva carta política se creó la Comisión Especial Legislativa, elegida por la Constituyente. Un órgano legislativo transitorio para iniciar la reglamentación legal, ejercer control político sobre el gobierno, tramitar proyectos de ley, revisar (con facultad de improbar) la legislación de excepción en materia de orden público y aprobar el presupuesto nacional, un nuevo Código de Procedimiento Penal y reorganización de la justicia. En esta corporación participaron todos los sectores de la constituyente, en la misma proporción, con la mitad de miembros. Su presidencia también colegiada e incluyó a Armando Novoa quien hizo parte de la bancada de once comisionados de la AD M19, en la cual participaron por el EPL Álvaro Villarraga y Manuel Muñoz, con destacada labor.

La Comisión Especial Legislativa realizó debates de control político al gobierno, reglamentó la Acción de Tutela, aprobó el Protocolo I, Adicional a los Convenios de Ginebra, expidió un nuevo Código de Procedimiento Penal, reglamentó la Corte Constitucional y la Fiscalía y aprobó las demás leyes encomendadas. También preparó un importante paquete de iniciativas legales de desarrollo constitucional que remitió al Congreso. Fue escenario de fuertes debates propiciados por la AD M19 el EPL, la UP y algunos liberales progresistas, quienes se opusieron a la aprobación en calidad de legislación permanente de la mayoría de los decretos de orden público dictados con anterioridad bajo Estado de Sitio, los cuales desconocían garantías y derechos fundamentales. Se evidenció entonces que el gobierno con el apoyo de la mayoría de los comisionados liberales y conservadores procedió a suspender garantías constitucionales recién consagradas, alegando la vigencia del narcotráfico y la actuación de las guerrillas. En consecuencia, no prevaleció en esta otra corporación transitoria -que actuó entre julio y diciembre de 1990- la concertación democrática de la Constituyente sino que imperó una línea regresiva de restricción de derechos, aliento a la dinámica militar del conflicto y al modelo de apertura y reestructuración estatal con graves consecuencias en derechos económicos y sociales.

La Constituyente y la búsqueda de la paz con las FARC y el ELN

La importancia histórica de la coyuntura constitucional también fue reconocida por las FARC que, junto con el ELN y la pequeña disidencia del EPL al pacto de paz, enviaron una comunicación a la Junta Nacional pre-constituyente solicitando el aplazamiento de las elecciones y el nombramiento de una comisión exploratoria hacia un eventual proceso de paz con estos sectores de la insurgencia.

“...la Asamblea Nacional Constituyente puede adquirir su verdadera dimensión, si se contempla realizar un acuerdo en el que confluyan todos los sectores: Gobierno, partidos políticos, organizaciones sociales, las regiones y la insurgencia, y en él se conciertan nuevos criterios para hacer la Constituyente; número de componentes, formas de elección, temario, instancias y procedimientos. Ello supone el aplazamiento de las elecciones. Son temas para debatir en su momento, pensando con el doctor Gaviria que no podemos derrochar la oportunidad más clara de renovación y transformación que nuestra historia nos ha ofrecido”²⁹.

En el complejo proceso constitucional referido, con el concurso del movimiento estudiantil y otros movimientos sociales, el sustento en decretos del ejecutivo, acuerdos entre partidos políticos, exigencias desde las mesas de negociación del EPL y otros sectores insurgentes, los plebiscitos de hecho que impusieron una coyuntura favorable y el histórico fallo de la CSJ que rescató la Constituyente pero que así mismo la reglamentó con las disposiciones previstas que incluían los términos de convocatoria, composición y elecciones, era por lo menos muy difícil y en la práctica resultó inviable posponer la elección de los constituyentes y renegociar los términos de la Constituyente, máximo cuando aún no existía un proceso de paz en curso con las FARC y el ELN. No obstante, el gobierno respondió exigiendo a estas guerrillas cesar acciones ofensivas y ataques contra sectores de la población, pero expresó acuerdo con habilitar la comisión de exploración propuesta: “...El Gobierno estaría dispuesto a conformar dicha comisión y a iniciar los diálogos siempre que las FARC y el ELN, como demostración de su voluntad de paz, suspendan la extorsión, el boleteo, el asalto a las poblaciones y los ataques a las Fuerzas Armadas, y liberen a los secuestrados que aún permanecen en su poder”³⁰.

Por supuesto, históricamente fue lamentable la limitación de la Constituyente al no incorporar a las FARC y al ELN, lo que a la vez impidió lograr un pacto de paz global. Al respecto ha existido una discusión, pues si bien es cierto que existió una política gubernamental de acentuar la confrontación antes que agotar esfuerzos por el entendimiento con las FARC en esa coyuntura histórica, también lo es que éstas dos guerrillas -como lo referimos- optaron por reafirmar su estrategia de guerra y desestimaron el impacto democratizador del proceso constituyente. Indicativo de la posición de estas guerrillas fue su alineamiento con la disidencia del EPL y la calificación que dieron al momento como de traición a la revolución y de entreguismo ante el gobierno de los pactos de paz del M19 y EPL. Así mismo, con justeza diversos sectores rechazaron el fuerte operativo de guerra del Gobierno Gaviria contra las FARC, con el agresivo hecho simbólico de lanzarlo el día de la elección de constituyentes. Sin embargo, también es necesario rescatar que al momento hubo facilitaciones, contactos y demandas de diálogos con el sector insurgente que continuó como CGSB, con apoyo de la propia ANC, lo cual derivó en los diálogos de paz en Caracas (Venezuela) en 1991, prolongados en Tlaxcala (México) en 1992, pero sin que se lograran resultados.

En efecto, la ANC designó una Comisión Especial para la recepción de planteamientos de la CGSB conformada por los constituyentes Jaime Arias, Germán Toro y Jaime Ortiz pertenecientes a la Comisión Primera Constitucional, la cual entregó información sobre su gestión³¹. También la plenaria de la ANC aprobó otra propuesta para ambientar un posible entendimiento hacia la paz entre el gobierno y estas guerrillas al solicitarle a la Conferencia Episcopal

29 Carta de la Primera Cumbre de Comandantes “Jacobo Arenas”, a la Junta Nacional Pre-Constituyente, Uribe, Meta, octubre 1 de 1990. En: Biblioteca de la Paz, Tomo 3, página 205.

30 Respuesta del Ministro de Gobierno y del Consejero de Paz a la carta enviada por la CGSB a la Junta Nacional Pre-Constituyente, octubre 2 de 1990. En: Biblioteca de la Paz, Tomo 3, página 206.

31 Informe, Comisión Especial para la Recepción de Planteamientos con CGSB, marzo 6 de 1991. En: Biblioteca de la Paz, Tomo 3, página 213.

Colombiana una gestión de buenos oficios al respecto³². Posteriormente la ANC aprobó la conformación de una comisión más amplia que acompañó la reunión en Cravo Norte, Arauca, entre delegados del Gobierno y de la CGSB, la cual asistió en calidad de observación en la instalación de los diálogos de paz en Caracas, Venezuela³³.

En todo caso la asociación entre el proceso constituyente y el proceso de paz pesa históricamente de manera positiva no solo con los pactos de paz realizados exitosamente sino con propuestas posteriores que rescatan tal tipo de posibilidad. En 1997, con el acuerdo especial humanitario entre el Gobierno Samper y las FARC-EP que permitió liberar en Caquetá a 61 integrantes del Ejército y la Armada en poder de esta guerrilla, con apoyo del CICR y facilitadores internacionales e internos, el Secretariado de las FARC-EP en cabeza de Manuel Marulanda entregó una declaración con la consideración de explorar conversaciones de paz que tuvieran como base de resolución la convocatoria de una nueva Constituyente. Posteriormente, en 1999, en la Agenda convenida en el Caguán entre el Gobierno Pastrana y las FARC-EP, su punto 12 final incluye que el pacto de paz se habrá de convalidar mediante convocatoria del constituyente primario. De igual forma, en las conversaciones exploratorias de paz sostenidas en La Habana, Cuba, entre el Gobierno Uribe y el ELN, entre 2005 y 2007, lamentablemente sin resultados, ésta guerrilla planteó que su propuesta de una Convención Nacional para concertar soluciones de paz podría terminar en un proceso Constituyente.

Por supuesto, no se pretende afirmar que todos los pactos de paz con la insurgencia deban resolverse siempre mediante una Constituyente, pero sí valorar el influjo de la positiva relación entre solución política del conflicto bélico y logro de transformación en el régimen político, institucional y social apelando de diversas maneras al constituyente primario. De hecho, la actual negociación muy avanzada entre el Gobierno Santos y las FARC incluye acuerdos de reforma de impacto constitucional y legal, a la vez válida la vigencia de la Constitución de 1991 y pugna por la real aplicación de varias de sus normas y compromisos democratizadores. De igual forma, el plebiscito previsto para refrendar el acuerdo general de paz final Gobierno-FARC constituye otra forma y otra acción de alta repercusión histórica de convocatoria al constituyente primario, en este caso para resolver la guerra con la más guerrilla más histórica e importante en Colombia. Además, es de esperar que el respaldo que la ciudadanía habrá de brindar al pacto de paz con las FARC-EP le dará legitimidad y seguridad jurídica y política a los acuerdos con ésta guerrilla, pero así mismo deberá ser un mandato ciudadano que dé cobertura y apoyo también al proceso de paz entre el Gobierno Santos y el ELN, aún inicial y por el momento estancado, pero imprescindible para el cierre definitivo de la guerra.

32 Aprobación de la Proposición No. 20, ANC, 7 de marzo de 1991. En: Biblioteca de la Paz, Tomo 3, página 213.

33 Esta comisión estuvo conformada por los constituyentes Aída Abella, Tulio Cuevas, Carlos Rodado, Darío Mejía, Germán Rojas y Carlos Fernando Giraldo. Documentación al respecto en: Biblioteca de la Paz, Tomo 3, páginas 223-227.

VENEZUELA EN SU LABERINTO

SOCORRO RAMÍREZ

EXPERTA EN ANÁLISIS DE RELACIONES INTERNACIONALES

En medio de una gran crisis orgánica -económica, social y de inseguridad ciudadana, político-institucional e internacional- Venezuela se ha ido enredando en un laberinto sin salida fácil mientras rompe varios récords negativos en una Latinoamérica y un Caribe en proceso de cambio. Aumentan las repercusiones sobre sus vecinos, terrestres y marítimos; y en particular, en la frontera más larga y articulada, la venezolana-colombiana. Los gobiernos de la región guardan silencio o hacen llamados genéricos al diálogo y las presiones de organismos internacionales se diluyen.

Complicaciones económicas

Varios son los problemas económicos que Venezuela ha ido acumulando. Como las entidades encargadas de suministrar datos sobre el comportamiento de la economía -Banco Central de Venezuela (BCV), ministerio de Finanzas, Instituto Nacional de Estadísticas- dejaron de presentarlos, usaré las cifras que presenta José Guerra, economista que trabajó en el BCV¹.

El deterioro económico ha avanzado aun en momentos de bonanza petrolera, y el PIB ha retrocedido 20%. Desde 2003 se fue incrementando el déficit fiscal debido al creciente gasto público del Estado -destinado a financiar la estatización de la economía, las transferencias, las misiones sociales, los subsidios e importaciones- en su condición de productor y distribuidor. El déficit fiscal pasó del 2,6% del PIB en 1999 al 13% en 2015 y las vías impositivas fueron insuficientes para cubrirlo. Tampoco alcanzó el extraordinario ingreso de 866.303 millones de dólares producido por el alza de precios del petróleo², por lo que se acumuló una alta deuda. La inflación se acerca a 800%³. “Venezuela vivirá la peor etapa de inflación de su historia en 2017 y podría ser 400 veces más alta que la inflación que le siga en el mundo”, dice Luis Vicente Leon⁴. La disparó el desorden monetario, sobre todo en 2015, cuando se produjo la mayor expansión fiscal y un gran déficit financiado por el BCV con la impresión de dinero. El incremento de la inflación y la devaluación se tradujeron en pérdida de poder adquisitivo de los ingresos laborales pese a los sucesivos aumentos de salarios anunciados por el gobierno.

Luego de un crecimiento muy bajo (1,3%), desde 2013 el país ha padecido recesión, caída en la producción y una constante devaluación. La no asignación estatal de divisas para importar insumos llevó al cierre de fábricas o a su

1 Retomo aquí los datos y los problemas como los sintetiza José Guerra -autor del libro “La Venezuela posible”, editorial “El Estilete”-, en entrevista de Hugo Prieto publicada en Proavinci el 12 de marzo de 2017.

2 <https://www.elinterpredigital.com/jose-guerra-chavismo-destruyo-sistema-precios-hugo-prieto/>

3 <http://preciosvenezuela.com/?p=799>

4 <http://www.panorama.com.ve/politicayeconomia/Luis-Vicente-Leon-Venezuela-vivira-la-peor-etapa-de-inflacion-de-su-historia-en-2017-20161129-0002.html>



Fuente: <https://flic.kr/p/4jHdH2>

salida del país, lo que profundizó la parálisis de la economía local y aumentó las importaciones subsidiadas. Así el gobierno abarató bienes básicos haciendo cada vez más difícil producirlos en Venezuela. Pero la medida generó desabastecimiento por sobredemanda a nivel interno y por contrabandos hacia países vecinos, que aprovechan el diferencial que provocan los precios subsidiados y la existencia de diversas tasas de cambio. Para estabilizar ese sistema de cambios y precios sometido a control político se emite deuda en dólares que puede ser comprada en bolívares pero que genera fuga de capitales y corrupción por sobrefacturación de importaciones, realizada por quien tiene acceso a dólares preferenciales.

En 1998, la deuda de PDVSA era de 4.000 millones de dólares. En 2016, la deuda consolidada —financiera, con proveedores, con compañías de la faja del Orinoco y litigios pendientes de pago— sobrepasa los 100.000 millones de dólares. La crisis se exacerbó con la caída del precio del petróleo que, al acercarse a los 20 dólares por barril, tocó su costo de producción. El gobierno trató de cubrir el déficit fiscal mediante emisión de moneda y monetización de activos, lo que redujo las reservas en divisas con las que paga obligaciones de deuda pública y con algunos proveedores. Además, la reducción de importaciones aumentó el abastecimiento.

A más de la parálisis del aparato productivo, cayó la producción petrolera. Según José Guerra, la estrategia del chavismo ha sido bajar los niveles de extracción de crudo, buscar precios más elevados, aplicar nuevos impuestos a las empresas radicadas en Venezuela y atraer préstamos rusos y chinos respaldados con barriles que se deberán producir en varios años. Ni en 2008, con el barril a 110 dólares, PDVSA hizo las inversiones necesarias. Entonces bajó la obtención de petróleo, según la OPEP, en un 11,7% en 2015. En 1998, Venezuela producía 3,5 millones de barriles diarios y PDVSA tenía 30.000 trabajadores. Luego del paro petrolero 2002-2003, fueron saliendo sus técnicos y la mano de obra calificada. En 2016, la producción se redujo a 2,5 millones de barriles diarios mientras la nómina se incrementó a 120.000 personas en oficios distintos de la producción de petróleo; crecieron el malestar de los trabajadores y los problemas con las empresas mixtas. PDVSA ha sido muy afectada por la corrupción. El 8 de febrero de 2017 se produjeron órdenes de captura contra nueve gerentes y una alcaldesa, y órdenes de arresto contra altos gerentes de la Faja Petrolífera del Orinoco⁵. El petróleo, calculado entre 45 y 50 dólares para 2017, no generará recursos suficientes para pagar compromisos gubernamentales, sacar a la economía de su crisis y reestructurar a PDVSA. Esos ingresos serán absorbidos por pagos pendientes, vencimiento de deuda externa de la empresa y de la República, mientras se hace cada vez más difícil la obtención de crédito internacional.

Todo esto ha ocurrido mientras avanzaba “la revolución del esquivo”, que combina perforación de pozos y fracturación hidráulica de yacimientos, y hace imposible vivir del precio y no de la producción. Son enormes las

⁵ <http://actualidadvenezuela.org/2017/02/07/las-8-noticias-petroleras-mas-importantes-de-hoy-07feb/>



Fuente: <https://flic.kr/p/pcW2g>



implicaciones de este cambio para Venezuela, un país que en el ranking de países petroleros -agrega Guerra- cuenta con las mayores reservas dentro de la OPEP y el mundo occidental, pero redujo su capacidad de negociación porque es el que menos produce, el más endeudado y sumido en una fuerte crisis de la renta petrolera. Además, señala Andrés M. Guevara, de los casi 300 mil millones de barriles de reservas, tres cuartas partes son petróleo extra-pesado muy costoso de producir, transportar y procesar. Mientras tanto el mayor comprador de petróleo venezolano, Estados Unidos, redujo su dependencia de importaciones de hidrocarburos, incrementó su exportación de gas barato y crudos livianos, algunos de ellos a la Venezuela Bolivariana con el fin de mezclarlo con el crudo extra-pesado de la Faja Petrolífera del Orinoco “Hugo Chávez Frías”. La curva de oferta continuará presionando el precio a la baja debido al avance técnico, y la demanda de petróleo podría alcanzar su pico histórico hacia 2030 o antes, y luego caer. Por eso, agrega Guevara, el precio del petróleo se mantendrá bajo por un buen tiempo y no superará los 60 dólares por barril⁶.

La economía y el Estado carecen de transparencia y de rendición de cuentas, lo que propicia el desvío de recursos. La discrecionalidad de los controles institucionales favorece la corrupción, basada en el aprovechamiento de la diferencia entre el precio regulado de los bienes y aquel al que se consiguen efectivamente en el mercado, el abismo entre los varios tipos de cambio oficiales y el mercado paralelo, el enorme diferencial de los precios de gasolina y demás bienes subvencionados con lo que estos valen en países colindantes. Esa madeja de intereses impide rectificar o cambiar la política y el modelo económico, y el gobierno termina tomando decisiones coyunturales e improvisadas. Un ejemplo reciente se vio con el plan monetario de sustitución de billetes, que estimuló el caos, los saqueos de comercios, tras meses de sucesivas postergaciones con la explicación de sabotajes a los aviones que transportan billetes desde distintos países donde se los manda a imprimir. O con la reiterada acusación oficial de que se trata de una conspiración y una guerra económica externa, no de problemas generados por el modelo y la política económica aplicada en el proceso bolivariano.

El gobierno ha esquivado un cambio de rumbo económico para mantener el respaldo popular, pero con ello pierde margen de acción: cada vez le resulta más difícil vivir de la renta petrolera y de las divisas que se agotan e impiden importar y subvencionar, y cada vez se hace más costoso el financiamiento externo. La oposición, desarticulada, no tiene capacidad para defender los derechos y necesidades de los sectores más afectados, y no ha construido una propuesta económica alternativa y creíble. En la amplia variedad de partidos opositores algunos permanecen atados

⁶ Andrés M. Guevara, 10 de marzo ¿Por qué la OPEP está condenada? <http://prodavinci.com/blogs/por-que-la-opec-esta-condenada-y-que-significa-para-venezuela-por-andres-m-guevara/>

al pasado, con la idea de regresar al poder a manejar a su favor la renta petrolera, mientras otros son disidencias del chavismo o movimientos sociales. Y no hay acuerdo sobre cómo construir una economía que se sustente en la competitividad y no en la renta ni en la estatización, sobre cómo reactivar la producción, controlar el déficit, eliminar la inflación o los desequilibrios y construir una política social no clientelista.

Intereses diversos unidos para mantener el poder

El carisma de Hugo Chávez y sus iniciativas de asistencia social le generaron un fuerte respaldo. Pero ante los problemas del modelo económico y político la oposición fue ascendiendo, y el chavismo consideró indispensable que un Chávez gravemente enfermo fuera una vez más el candidato presidencial. Adelantaron las elecciones al 7 de octubre de 2012 y un tercio del país apoyó su nueva reelección. Con el empuje de esa victoria y convirtiendo el voto en una plegaria por la salud del presidente, aseguraron también el triunfo chavista en diciembre con la escogencia de 20 de los 23 gobernadores -entre ellos 7 militares escogidos por sus nexos directos con Chávez- y 22 de los 23 consejos legislativos estatales. En su despedida del 8 de diciembre, Chávez pidió que, si no pudiera asumir el poder, convocaran nuevas elecciones. La Asamblea Nacional (AN) y el Tribunal Superior de Justicia (TSJ), controladas por el Ejecutivo, prefirieron invocar una “continuidad administrativa”, obviar la juramentación del 10 de enero y reiterar que Chávez seguía al mando. Así le facilitaron a Nicolás Maduro, escogido por Chávez como su sucesor, desde la vicepresidencia preparar su elección luego de la muerte del comandante, acaecida el 5 de marzo de 2013.

Con un estrecho y cuestionado 50.61 % de los votos en la elección el 14 de abril, Maduro asumió el gobierno en un contexto complejo: manifestaciones y cacerolazos de opositores pidiendo una auditoría de las elecciones, tensiones en su partido por el retroceso electoral, y protestas por desabastecimiento, escasez, apagones, inseguridad, violencia. El nuevo gobernante usó todos los recursos y postergó las medidas necesarias para enfrentar esas crisis con la intención de favorecer las elecciones a fines de ese año, en las que, en efecto, triunfó el chavismo con 242 de las 335 alcaldías y la mayoría de los concejos municipales.

Maduro trató de mimetizarse con Chávez y comportarse como su designado para mantener su herencia política, objetivo que el chavismo entiende como la simple permanencia en el poder. En esa meta se unen todos: los grupos defensores del proyecto político con aquellos que buscan intereses particulares desde los centros de decisión del Estado, con los que amasan fortunas y tejen complicidades e impiden que se dismantelen irregularidades y se priorice la resolución de las crisis. Aprovechando que el chavismo dependía de su permanencia, al comienzo Maduro movió sus fichas dentro del gobierno y del partido para consolidar su posición, según señala un análisis de los reacomodos del poder⁷.

En ese contexto el sector militar ha ampliado su arbitraje, lo que le brinda oportunidades económicas y de control progresivo del poder, a pesar de que ha sido cuestionado en la administración de áreas que controlan. De hecho, con Maduro, los militares han tenido la mayor presencia dentro del ejecutivo, superior a la que existió en los 15 años de gobiernos de Chávez y al pico de representación militar en 2004, cuando la oposición amenazó con el revocatorio al tiempo que la popularidad del mandatario estaba cerca de sus mínimos históricos. Cuando Maduro asumió la presidencia en 2013, los militares retirados o activos constituían el 21,9% del gabinete, y en 2017 han sobrepasado un 32% distribuido en Despacho de la Presidencia, Interior y Justicia, Defensa, Agricultura y Tierra, Pesca y Acuicultura, Alimentación, Hábitat y Vivienda, Energía Eléctrica, Obras Públicas, y Frontera. De ese aumento hace parte la designación del general Padrino López como jefe de la Gran Misión Abastecimiento Soberano y de 18 generales que deberán supervisar la producción, distribución y comercialización de rubros económicos básicos.

Así, además de los gobernadores chavistas y los de la promoción de Diosdado Cabello, que habían quedado en cargos clave antes del último viaje de Chávez a Cuba, y que con Maduro dominan cargos de relevancia, surgió

⁷ http://www.el-nacional.com/noticias/gobierno/reacomodos-casa-roja_78064 Cuadro con hilos del poder. <http://www.infolatam.com/2017/01/31/las-familias-del-regimen-ante-la-sucesion-maduro/>

un nuevo grupo de militares. La analista Margarita López Maya evalúa así su protagonismo: “los militares han quedado desprestigiados por su desempeño institucional en años recientes. El rol impuesto a ellos por el chavismo, de convertirlos en brazo armado “de la revolución”, en posición de igualdad o subordinación con unas milicias inconstitucionales, debilitó su autoridad como institución de la nación. Para muchos, son hoy solo un grupo político en el poder, eso sí, armado”. En encuesta de Datanálisis, la labor de los militares es desaprobada por más de 63% de los encuestados, y la aprobación del ministro de la Defensa no alcanza 20%. “Desde que asumieran labores tan distantes de sus funciones, como la distribución de alimentos, el control de divisas y la represión a la ciudadanía, ocupando cargos públicos en sectores donde no tienen ni idea de qué hacer, el anterior respeto por parte de los civiles ha venido esfumándose” ... “Se presentaron además con símbolos que pertenecen a una parcialidad política que hoy es minoritaria en el país. Para colmo, se presentaron con uniformes de campaña para amedrentar o quizás advertir que libran una batalla contra nosotros, civiles desarmados”⁸.

En el chavismo hay además otros sectores que, a pesar de sus diferencias e intereses en pugna, movidos por el ansia de sobrevivir manteniendo el poder, se han ido uniendo en torno a metas comunes: evitar rectificaciones o ajustes económicos que les podrían restar apoyo popular y afectar intereses de sectores o líderes específicos. El intento de Maduro de consolidarse como líder único y generar una supremacía en el partido no se materializó, frenado por Diosdado Cabello, y en el gobierno solo duró hasta cuando, anulado el revocatorio, ya no era imprescindible y había dejado ser una ficha inamovible, agrega el estudio sobre reacomodos en el chavismo. La línea dura de izquierda habría consolidado su poder frente a otras facciones que le compiten. Así lo expresaría el relevo de los ministros sin poder propio incorporados por Maduro, el reingreso de figuras de trayectoria chavista como Elías Jaua, Érika Farías, Ernesto Villegas, Adán Chávez, y la llegada el 4 de enero a la vicepresidencia de Tareck El Aissami, a quien Maduro le delegó 15 de sus atribuciones -como ordenar traspasos presupuestarios, expropiaciones o nombramiento de viceministros- y estaría disponible para escenarios que acorten el período en 2017 o hacia las presidenciales de 2018.

Deterioro del Estado de derecho

Examinemos las metas comunes que el chavismo perdió y las que ha logrado. No pudo mejorar la posición oficial para las elecciones legislativas a finales de 2015, por lo que redefinió objetivos comunes luego de la derrota: anular a la AN, evitar que en 2016 pudiera tomar forma cualquier mecanismo de salida de Maduro, que se hicieran las elecciones regionales y que esas decisiones generaran protestas, y en 2017 preparar condiciones para las elecciones en 2018, que incluyen eliminar competencia electoral y rescatar el mito de Chávez pues las encuestas muestran que solo el 17% de los venezolanos dice amarlo y más del 50% ni lo ama ni lo odia.

Hubo desconcierto sobre qué hacer con los resultados electorales del 6 de diciembre. El general Padrino López llamó a reconocerlos⁹. Maduro pasó de aceptarlos a pedir “cambiar esta situación como sea” y el oficialismo aprovechó el mes previo a la instalación de la nueva AN para desvirtuarla mediante cuatro estrategias de control partidista y gubernamental de los poderes públicos. 1) Instalación de un Parlamento Comunal, paralelo, señalado como “una instancia legislativa del pueblo” pero sin existencia legal pues el Estado comunal y el poder popular fueron rechazados en el referéndum de 2007. 2) Sesiones extraordinarias de la AN saliente para nombrar defensora pública y suplente, reformar la ley para impedir que puedan ser removidos en siete años, seleccionar (con un año de anticipación) y juramentar 13 magistrados del TSJ y sus suplentes. 3) Anulación de los dos tercios que le daban mayoría calificada a la oposición en la AN impugnando resultados de la circunscripción indígena. El 30 de diciembre, interrumpiendo el receso, la Sala Electoral del TSJ, sin notificación ni apelación, dictó sentencia sobre cuatro diputados del estado Amazonas por supuesta compra de votos. 4) Anulación de funciones de la Asamblea, empezando por reformar la Ley del BCV, para que Maduro designara toda la directiva sin la anuencia de la AN, y el Banco pudiera entregar créditos a empresas del Estado y suspender la publicación de información macroeconómica al clasificarla como secreta¹⁰.

⁸ Margarita López Maya, “Militares en su laberinto”, Últimas Noticias, 31 de octubre de 2016

⁹ <https://www.lapatilla.com/site/tag/vladimir-padrino-lopez/>

¹⁰ <http://www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/9149-la-puja-por-el-poder-en-venezuela.html>



Fuente: <https://flic.kr/p/EYEhN>

El 5 de enero de 2016, sin gobierno ni honores militares, en una reunión apresurada y tensa, se instaló la nueva AN. La bancada oficialista se negó a participar en la directiva de algunas comisiones y abandonó el recinto alegando violaciones del reglamento. El presidente de la AN juramentó a los diputados de Amazonas proclamados por el Consejo Electoral pero suspendidos por el TSJ, aunque aclaró que no participarían en las votaciones. Ante la petición del oficialismo de anular esa decisión, el TSJ declaró a la AN en desacato e hizo nulos todos sus actos e invalidó sus funciones y decisiones. En 2016, el TSJ dictó 49 sentencias contra 42 de las 77 atribuciones del Parlamento¹¹, invadiendo la mayor parte de las facultades constitucionales de este, entre ellas las de control político y de aprobación del presupuesto. La AN rechazó la renovación del estado de excepción y emergencia económica con el que ha gobernado Maduro, aduciendo que la crisis económica no es un evento extraordinario, que el Ejecutivo ha tenido instrumentos para enfrentarla y que el decreto no identificaba razones de la crisis ni decía cómo revolverla, sino que pedía un “cheque en blanco”. Pero el TSJ dispuso que ese rechazo de la AN no “afecta la legitimidad, validez, vigencia y eficacia jurídica”, y mantuvo el decreto presidencial. El gobierno no rinde cuentas ante la AN sino ante el TSJ y hasta la inmunidad parlamentaria ha sido afectada al impedir a diputados salir del país mediante la anulación de pasaportes.

Vino entonces la afectación de la vía electoral contemplada en la Constitución bolivariana como vía para salir a corto término del conflicto político y que profundiza la afectación al Estado de derecho. Como señala Margarita López Maya, tanto para Cabello, vicepresidente del PSUV, como para Rodríguez, jefe del Bloque de la Patria en la AN, las elecciones no son ahora prioridad del partido; es decir, que tampoco lo son del Gobierno y del Estado porque las diferencias entre estas tres instancias de poder se han borrado. La prioridad es crear los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP), que, como agrega López Maya, “son el condimento novedoso de nuestra idiosincrasia rentística. Se otorgan bolsas con comida a cambio de sumisión y obediencia”¹².

Así, ante la entrega por parte de la oposición de diez veces la cantidad de firmas necesarias para la puesta en marcha del referendo revocatorio contra Maduro, el Consejo Nacional Electoral (CNE) lo sobrecargó de requisitos, gobernadores chavistas demandaron algunas firmas y lograron que cinco tribunales penales regionales las anularan; el CNE acogió esos fallos y el 20 de octubre de 2016 suspendió su convocatoria mientras el gobierno examinaba los firmantes excluyéndolos de empleos o servicios del Estado. Así el chavismo logró evitar el revocatorio que, de realizarse y triunfar después del 10 de enero de 2017, ya no generaría elecciones presidenciales, sino que asumiría el

¹¹ <http://www.diariocontraste.com/2017/02/tsj-ha-dictado-49-sentencias-contrala-asamblea-nacional/>

¹² Margarita López Maya, “Psuv, Clap y elecciones”, Últimas Noticias, 13 febrero 2017.

vicepresidente. El CNE también aplazó las elecciones que debían escoger alcaldes y gobernadores el 11 de diciembre de 2016, difiriéndolas al primer semestre de 2017, y luego las postergó en forma indefinida hasta que se realicen jornadas en las que los partidos políticos demuestren que al menos el 0,5% de los electores inscritos están dispuestos a ser sus militantes.

Ese registro surgió cuando el TSJ -en respuesta a la pregunta sobre la ley de partidos que tras las parlamentarias de 2015 le hizo el oficialismo perdedor- pre-ilegalizó a los que no cumplieron requisitos como el de presentar candidatos propios y alcanzar el 1% de los sufragios, prohibió lo que consideró doble militancia y ordenó la reinscripción obligatoria de esas fuerzas políticas. El CNE esperó hasta el 7 de febrero de 2017 para convocar 59 agrupaciones políticas a que reunieran las firmas por partido en un fin de semana y en sólo 360 puntos en todo el país. El registro termina en mayo, pero ya cuenta con denuncias que lo prolongarán¹³.

El proceso podría conducir a ilegalizar partidos que actuaron bajo la Mesa de Unidad Democrática (MUD), que reúne a la oposición desde enero de 2008, coalición que, además, enfrenta dos demandas del chavismo pese a que cumplió los requisitos. Por eso los opositores interpretan esa reinscripción como una estrategia para crear “un sistema electoral en el que quizá hagan elecciones, pero los únicos que compiten son ellos. Unas elecciones en las que la gente quizá pueda votar, pero no elegir, porque la inmensa mayoría de las organizaciones políticas podrían estar fuera de juego al imponerse un sistema de relegitimación imposible de satisfacer”¹⁴. Agregan que se trata de repetir lo hecho por Daniel Ortega en Nicaragua, que se reeligió por tercera vez consecutiva sin la competencia de partidos adversarios que fueron eliminados tras intervenirlos o descalificarlos con subterfugios legales, fallos judiciales y falsos candidatos opositores escogidos por el gobierno; y lograr, como en Cuba, un partido único. Chávez lo intentó en 2006 cuando después de su reelección llamó a todas las agrupaciones que lo apoyaban a disolverse en el Partido Socialista Unificado de Venezuela (PSUV).

Pero no todo el chavismo ha estado de acuerdo con ese proceso. Hay partidos que no han querido disolverse en el PSUV -algunos han estado agrupados en el Gran Polo Patriótico; otros son disidentes- y rechazan las condiciones impuestas por el CNE para la relegitimarlos. Es el caso del Partido Comunista de Venezuela que anunció su no participación porque la asume como violación del derecho a la asociación política. Patria Para Todos pidió revisar los aspectos logísticos de la decisión. Redes, a través de su vocero Juan Barreto, exalcalde chavista, dijo que evaluaban no participar pues eliminar los partidos “de un plumazo burocrático” niega la pluralidad, elimina la participación electoral, y “sin ello no hay democracia”. Para Marea Socialista “Todos los partidos deberían negarse a participar en el proceso de actualización de nóminas, por burocrático e inconstitucional”. De Frente por Venezuela afirmó que el CNE pretende dar un zarpazo al sistema de partidos en el país. Bandera Roja advirtió que “Una democracia sin partidos políticos se desdibuja de inmediato y se convierte en algo inaceptable para el país”¹⁵.

El impulso al diálogo gobierno-oposición ha sido aprovechado por Maduro para ganar tiempo y fomentar la división opositora. El primer intento se dio en 2014, luego de las protestas impulsadas por un sector opositor, y contó con el acompañamiento de Unasur a través de los cancilleres de Brasil, Colombia y Ecuador, pero pronto se diluyó. Para el segundo intento, en 2016, Unasur y Maduro convocaron a tres expresidentes –de España, Panamá y República Dominicana-, que se reunieron con el gobierno y la oposición. Luego, el secretario de Unasur viajó al Vaticano a pedir apoyo, y el Papa Francisco recibió a Maduro y envió emisarios.

En la primera cita, el 30 de octubre, acordaron avanzar en cuatro ejes: institucional, electoral, económico-social y derechos humanos. La MUD anunció que atendiendo la petición del Vaticano para que el diálogo avanzara, detenían tanto el juicio a Maduro en la Asamblea por haber impedido el referendo como la marcha al palacio presidencial de Miraflores a pedir su renuncia. Pero el chavismo solo liberó a 5 de 111 presos políticos que había en ese momento¹⁶.

13 <http://prodavinci.com/blogs/por-que-luce-inviabile-que-los-59-partidos-politicos-se-legalicen-por-eugenio-martinez-1/>

14 <http://www.unidadvenezuela.org/2017/02/jesus-chuo-torrealba-decision-del-cne-renovacion-partidos-amerita-una-respuesta-todos-los-venezolanos/>

15 <http://prodavinci.com/blogs/estan-ilegalizados-los-partidos-politicos-en-venezuela-por-eugenio-martinez/>

16 El informe del Secretario General de la OEA señala que a marzo de 2017 hay 116 presos políticos.



Fuente: <https://flic.kr/p/9AVG4>

En la segunda cita, el 11 de noviembre, el gobierno se comprometió a convocar elecciones en Amazonas y la MUD desvinculó de la AN a los diputados de ese estado que habían sido demandados por el PSUV, pidió la restitución de las facultades del legislativo, la autonomía de los poderes públicos, la reestructuración del CNE, el desbloqueo de la salida electoral, la atención a la crisis humanitaria y la liberación de los presos políticos. Maduro celebró las medidas de la MUD, llamó ‘terrorista’ a los partidos que no asistieron al diálogo, amenazó con encarcelar a sus voceros, y advirtió que “ni con votos ni con balas entrarán más nunca a Miraflores. Ni por las buenas ni por las malas... Deben dejarse gobernar por la revolución bolivariana”. El intento terminó el 6 de diciembre.

El tiempo y el margen de maniobra que ha ganado el chavismo con cada una de esas estrategias lo han mantenido en el poder, pero con un alto costo para Venezuela; las crisis empeoran y el Estado de derecho ha sido gravemente damnificado. Como señala Luis Vicente León, director de Datanálisis¹⁷, el 90,4 por ciento de los venezolanos considera que el país está “mal o muy mal” en cuanto a la economía y la política. Eso no quiere decir, agrega, que la gente culpe al gobierno de la situación. De hecho, la popularidad de Maduro oscila entre 17 y 20 %, y no hay chavista que lo supere. Pero –dice León– con ese respaldo no podría ganar una elección, y presenta sus hipótesis. El chavismo necesita y prefiere validarse en un proceso electoral pero no puede correr el riesgo de perderlo. El golpe sería demoledor. Puede intentar una elección controlada y con ventajismo –lo que sabe hacer; por eso las retrasa mientras reduce la competitividad electoral, trata de que la oposición llegue fracturada no solo como ahora sino que aun con un candidato único se enfrente a un chavista que reviva el legado de Chávez, y a un candidato independiente que disminuya la potencialidad de la MUD. Así podría intentar realizar una elección general presidencial, de gobernadores y de alcaldes a finales de 2018. Pero con la brecha actual entre la oposición y un chavismo que tiene los menores índices de aceptación popular en sus 19 años en el poder, no sería suficiente. Si ve que, a pesar del “todo vale”, no gana, entonces consideraría un escenario de alto riesgo: radicalizarse y actuar como dictadura que preserva el poder por la fuerza y sin elecciones, lo que lo coloca frente a una caja negra que no sabe cómo funciona –concluye León.

Oposición dispersa

Ha jugado a favor del chavismo un descontento social disperso y una oposición política muy heterogénea. No todos los opositores pertenecen a la MUD y en su interior se expresan luchas por la supremacía entre líderes y 20 organizaciones afiliadas. Por eso, ante la iniciativa de unos saltan apreciaciones de la situación y estrategias muy distintas de otros, y

¹⁷ http://www.eluniversal.com/noticias/opinion/que-hacer-gobierno_643150, 12 de marzo de 2017.

todos reaccionan con inmediatez e improvisación frente a las crisis y a las estrategias del chavismo. Aunque poco a poco se fueron unificando en torno a priorizar la lucha por la salida de Maduro, los primeros en lanzar esa consigna llamaron por su cuenta a una movilización en 2014, que terminó con desmanes y detenciones. Cada sector avanzó en su estrategia: demostrar que Maduro no era venezolano sino colombiano, introducir una reforma constitucional para acortar el mandato o realizar el referendo revocatorio. En ese contexto no ha sido posible examinar un programa coherente de acciones concretas o de alternativas frente a las crisis, económica, política, social y de seguridad, lo que ha impedido que exista una real alternativa que canalice el malestar social.

El triunfo en las elecciones legislativas no sirvió de base para unificar a la oposición. La disputa se manifestó desde la escogencia de las directivas de la AN y la estrategia para responder a la ofensiva gubernamental que trataba de paralizar la AN. Jesús Torrealba, secretario de la MUD, al celebrar el triunfo del 6 de diciembre de 2015, dijo que su objetivo era “no sustituir un sectarismo por otro sino reconciliar este país, unirlo para que sea vivible para todos”¹⁸. Sin embargo, el primer mensaje del nuevo presidente de la AN fue desafiante y ofensivo.

Las manifestaciones pacíficas del 1 de septiembre de 2016 ayudaron tanto a la expresión masiva de disgusto ciudadano y rechazo popular, como al acercamiento de la dirigencia opositora que se reconectó con la gente y logró cierta unidad de acción. En cambio, el sentido y el momento del diálogo con el gobierno ha profundizado la división de la oposición: ir al diálogo o no, tumbar a Maduro desde la calle o negociar una transición. El segundo intento de diálogo fue convocado en medio de masivas manifestaciones opositoras y mientras el chavismo trataba de anular el derecho electoral, lo que la mayoría de la AN calificó como ruptura constitucional. Por eso desconcertó a los opositores que con la primera reunión con el gobierno la MUD decidiera parar el juicio a Maduro en la AN y la marcha prevista hacia Miraflores para pedirle la renuncia. Maduro ganó tiempo y evitó nuevas movilizaciones mientras se profundizaban las riñas internas y descalificaciones públicas en la MUD, que no logra volver unida a la calle.

En enero de 2017, cuando Unasur, los tres expresidentes y el Nuncio en Venezuela intentaron revivir el diálogo, la MUD respondió que este es capítulo cerrado debido al incumplimiento del gobierno, y el 9 de febrero, les entregó el documento “Acuerdo para la superación de la crisis política y social” con condiciones verificables para considerar si volvían al diálogo: 1) fecha de realización de elecciones para solventar la crisis, 2) libertad de todos los presos políticos, 3) atención urgente a las víctimas de la crisis humanitaria y 4) respeto a las atribuciones de la AN.

Ante el nuevo registro de agrupaciones políticas y el intento del gobierno de ilegitimar a la MUD y a sus organizaciones, se han dado distintas posiciones. Unos han estado dispuestos a validarse -Voluntad Popular, Primero Justicia, Un Nuevo Tiempo y una parte de los demócrata-cristianos- para no arriesgar la tarjeta electoral de la MUD y que quede solo el oficialismo. Otros opositores –una parte de Copei y La Causa R- indican que al acudir al registro legitiman los actos inconstitucionales del CNE, dirigidos a ponerlos a pelear por la militancia; en cambio, llaman a exigir elecciones. Los más pequeños buscan alternativas. Sin embargo, ha comenzado a forjarse un acuerdo que incluye un fortalecimiento de los partidos mayoritarios que den cabida al liderazgo con arraigo popular y a pequeños partidos que no puedan reinscribirse.

Como señala Margarita López Maya, la MUD atraviesa un periodo de transición. Ha reconocido que cometió errores, hace un esfuerzo de reestructuración y trata de recuperar confianza¹⁹. En esa perspectiva la MUD anunció diez ejes de un debate hacia un acuerdo mayor. 1) Asumirse y proyectarse como visión política de la sociedad democrática venezolana y no solo como alianza electoral. 2) Definir una estrategia común para la transición a la democracia y para los siguientes periodos constitucionales. 3) Hacer promoción y conducción de la calle social, es decir, de la lucha de los venezolanos contra el hambre y por la seguridad. 4) Realizar elecciones primarias de la oposición. 5) Educar a la población sobre práctica democrática y elección de candidatos. 6) Optimizar la relación con la mayoría que está contra Maduro, pero es escéptica sobre el liderazgo opositor. 7) Definir una política respetuosa, constitucional y republicana sobre el rol institucional de la Fuerza Armada Nacional en la transición

¹⁸<http://www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/9149-la-puja-por-el-poder-en-venezuela.html>

¹⁹ <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/opinion/elecciones-no-hay/>

a la democracia y en todo el proceso de reconstrucción nacional. 8) Tener una política clara hacia los actores económicos, trabajadores y empresarios, basada en la promoción de la propiedad privada y la libertad de trabajo. 9) Construir una política exterior asertiva y transparente para el proceso de negociación internacional. 10) Articular la solidaridad internacional con el pueblo venezolano.

Con todo y la polarización política que ha fracturado a Venezuela entre enemigos irreconciliables y a pesar del reaceramiento al interior de la MUD, aumentan los “ni-ni”: “ni con el gobierno ni con la oposición”. Algunos señalan que “los viejos políticos y los nuevos con viejos vicios, se deben acostumbrar al empoderamiento ciudadano, pues las relaciones de poder no se basan hoy en día en una subordinación vertical, sino en una interacción horizontal”, reclaman una “tercera vía para luchar, no por cargos, sino por el rescate del equilibrio de poderes y el respeto a las instituciones”, y llaman a la sociedad civil a “organizarse y comenzar a ocupar las competencias abandonadas por los partidos políticos tradicionales”²⁰.

Drama social y de inseguridad ciudadana

La crítica situación económica, los problemas institucionales y el modelo de asistencia social han hecho retroceder la reducción de la pobreza, el analfabetismo y la desnutrición, que enorgullecían al proceso bolivariano y le conquistaban apoyos.

La Cepal, la Unesco y la FAO habían reconocido esos logros, asociados a las misiones que lanzó Chávez sobre salud, educación, alimentación, trabajo y seguridad social; para indígenas, mujeres pobres cabezas de familia, discapacitados, habitantes de la calle, ancianos y jóvenes; en torno a ecología, identidad, cultura, religión, energía, agricultura, vivienda. Desafortunadamente, en 2012 no se tramitó en el legislativo el proyecto de ley ‘Misiones para todos y misiones para siempre’, propuesto por sectores de la oposición, que hubiera permitido un acuerdo nacional en torno a cuatro ejes: institucionalización, para que las Misiones no actúen paralelas al Estado y su financiación no dependa de PDVSA; acceso universal, para que el único requisito sea la necesidad del usuario y no su voto; estabilidad laboral y seguridad social, para que los que allí trabajan no dependan de su afiliación partidista; y garantía de que buscan liberar de la pobreza al pueblo necesitado y no controlar sus opciones políticas²¹.

Ya desde 2013, la Cepal empezó a revelar que crecía la pobreza en Venezuela. Transparencia Venezuela mostró que el amplio gasto social no construyó bases para incorporar a los beneficiarios a la vida productiva y a la seguridad social, y ahora, cuando más gente requiere asistencia del Estado, no hay cómo atenderla. La merma de subsidios de alimentación aumenta la desnutrición y la deserción escolar. A Barrio Adentro la afectan el deterioro del sistema de salud y la falta de medicamentos e insumos hospitalarios. Por eso el estudio propone reestructurar los programas y orientar los recursos por prioridades sociales, no por necesidades políticas. La encuesta sobre condiciones de vida, realizada por las universidades Simón Bolívar, Católica Andrés Bello y Central de Venezuela, mostró que en 2014 la pobreza llegó al 48,4% (en 1998 era del 45, y con Chávez había bajado al 26%), tanto por deterioro del ingreso y de la capacidad adquisitiva como por limitado acceso a bienes y servicios; y agrega que las 43 misiones sociales creadas desde el 2003 habían recibido más de 500.000 millones de dólares pero que su impacto es bajo, no garantizan inclusión social y su cobertura cayó en los últimos años²².

La mayor parte de la población se ha empobrecido, disminuyeron el empleo y la subvención por participar en una misión, los ingresos salariales se reducen cada día, el desabastecimiento y la escasez exigen dedicar buena parte del tiempo a buscar bienes básicos. Estallan los problemas en los servicios de agua, energía, infraestructura. Crece el hambre y la miseria, que afectan a cada vez más sectores por la falta de comida, medicina, insumos básicos y equipos para la salud. El informe del Secretario General de la OEA, de marzo de 2017, muestra que la pobreza de

20 http://www.el-nacional.com/noticias/columnista/llego-hora-impulsar-una-tercera-via_79959

21 <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/graves-retrocesos-e-incertidumbre/15313595>. Socorro Ramírez

22 <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/graves-retrocesos-e-incertidumbre/15313595> Socorro Ramírez



ingresos llegó al 55% en 2014, al 76% en 2015 y al 81,8% en 2016, y que Venezuela vive una crisis humanitaria: al 93,3% de hogares el ingreso no le alcanza para comprar alimentos, y 9,6 millones de personas ingiere dos o menos comidas al día; en 78% de los hospitales públicos hay escasez de medicinas, en 71% no se pueden hacer ecografías y en 97% hay fallas severas o no operan los laboratorios²³. Con el aumento de la pobreza y la pobreza extrema, las más afectadas son las mujeres que están al frente de 4 de cada 10 hogares y que son esenciales en la provisión de ingresos familiares, pero son cada vez menos vinculadas al mercado laboral, y cuando lo logran ganan salarios menores a los de los hombres por trabajos equivalentes²⁴.

El gobierno de Maduro ha dejado en manos militares la distribución de alimentos y para ello creó, en 2016, los CLAP como medida temporal que se ha ido prolongando. El Estado obtiene los alimentos de importación y pide a las cadenas de comercialización entregar la mitad de los productos para distribución pública. Pero el problema no es de distribución sino de falta de producción y los lapsos de venta no garantizan la alimentación y se incrementan las denuncias de irregularidades y discriminación política con la exigencia de carnetización para acceder a las bolsas o cajas de comida²⁵.

La lucha por la sobrevivencia diluye el tejido social, dispersa la protesta, empuja a vivir en shock y frustración, las interminables colas para buscar comida o medicinas aumentan las riñas y atracos mientras se multiplican *bachaqueros*²⁶ y precios, y la militarización no calma la desesperación.

La inseguridad se desborda en violencias diversas y difusas, aumentan los saqueos, atracos, linchamientos y homicidios. Crecen los atropellos cometidos por colectivos armados y por el aparato de seguridad del Estado, que ejecutan arremetidas contra la delincuencia dejando altos saldos de muertos, heridos y presos, así como las denuncias de violaciones de derechos humanos en la acción contra opositores y manifestantes. El Observatorio de Derechos Humanos del Centro de Estudios para América Latina señala que, entre 2013 y 2016, más de 300 personas han sido víctimas de torturas.

Amnistía Internacional, en su informe de 2016 sobre derechos humanos en el mundo, llama la atención al gobierno de Venezuela por: ausencia de información y estadísticas oficiales, falta de medicinas y alimentos, persecución

23 <http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-VZ-Spanish-signed-final.pdf>

24 Bello, O. Y Rodríguez M. (2012). La Caída de la Tasa de Participación Laboral Femenina en Venezuela (2003-2010). <http://prodavinci.com/blogs/las-mujeres-en-el-mapa-de-la-pobreza-en-venezuela-por-omar-zambrano/>

25 Margarita López Maya <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/opinion/psuv-clap-elecciones/>

26 Los "bachaqueros" son personas que compran artículos en un supermercado para revenderlos en el mercado negro (N. del E.)

política, maltrato a manifestantes en protestas, más de un centenar de presos políticos y de conciencia, grave crisis carcelaria, violaciones de derechos civiles y políticos, impunidad y control gubernamental del poder judicial y electoral, incumplimiento de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y posterior retiro de su jurisdicción, rechazo a visitas de relatores y a decisiones o recomendaciones del sistema internacional de derechos humanos²⁷. La CIDH ha emprendido en 2017 el examen de las crisis en Venezuela, su alto índice de homicidio e inseguridad ciudadana²⁸, destrucción institucional y del Estado de Derecho.

Esas crisis han provocado la masiva salida de venezolanos de su país. En 1999, se inició el movimiento migratorio, primero con sectores de clase alta y media, que empezaron a irse a Estados Unidos, España, Panamá, islas vecinas y Colombia a construir un plan alternativo de inversiones y de vida. Luego vino una marcha de estudiantes y profesionales buscando oportunidades en donde fuera posible.

Los que se fueron a Panamá obtenían 180 días de permanencia y cuando se les terminaban salían por tierra y permanecían unas 72 horas en Costa Rica, para volver al istmo a ganarse otros seis meses y seguir viviendo y trabajando en ese país. Pero, en marzo de 2017, quedaron atrapados en los flujos de migrantes irregulares en Centroamérica, aunque, a diferencia de cubanos, haitianos, africanos y asiáticos, que van hacia Estados Unidos, los venezolanos buscan regresar a Panamá. Pero ese país les ha prohibido el reingreso y al menos 150 permanecen en Paso Canoas, población limítrofe de Costa Rica. Migración Panamá advirtió que “a los extranjeros que pretendan realizar ciclos migratorios exprés, para mantener la condición de turistas, solo se les permitirá la salida y no el ingreso al país, no pueden permanecer años en Panamá, en condición de turista”. Migración Costa Rica anunció que no descartan establecer visa para los venezolanos. A Uruguay y Perú ha llegado una significativa cantidad de migrantes venezolanos buscando residencia.

Bajo Maduro empezaron a irse los más pobres por las fronteras terrestres con Colombia y Brasil. Llevan la esperanza de encontrar algún trabajo o al menos comida y atención en salud; van penetrando el territorio vecino y en el camino van buscando ayudas y trabajo informal en cualquier cosa, incluso en la mendicidad. Los indígenas hacen parte muchas veces de comunidades transfronterizas que habitan a ambos lados.

Unilateralismo explosivo ante vecindad compleja

Así como Venezuela ha recibido los efectos de la confrontación armada colombiana, ahora Colombia recibe los mayores impactos directos de varias de las crisis de Venezuela, dado que, para cada país, esa es su más extensa y compleja frontera.

Ambos países comparten comunidades indígenas y población binacional que habitan a ambos lados y tienen necesidades parecidas pero que ven interferida su movilidad por los diferendos territoriales, las tensiones entre los centros políticos nacionales y el cierre unilateral de los siete pasos limítrofes legales, ordenado por Maduro desde agosto de 2015. Comparten, además, ecosistemas vitales y recursos ambientales, hídricos y minero-energéticos, cuyas oportunidades de articulación en proyectos estratégicos de mutuo beneficio se han visto desaprovechadas e interferidas por el litigio de límites -terrestre primero y luego marítimo. Hasta 2007, los dos países fueron el segundo socio comercial uno del otro (Estados Unidos ha sido el primero), pero ese entrecruzamiento de las dos economías complementarias no resistió la disparidad de los regímenes políticos, económicos e internacionales y duró mientras se entendieron Chávez y Uribe, dos mandatarios disímiles en sus apuestas políticas pero similares en sus estilos mesiánicos.

En lugar de asumir las razones internas de las crisis, Maduro lanza ataques contra una supuesta guerra y sabotaje que a su juicio provienen de Colombia y Estados Unidos. Ha intentado revivir conflictos territoriales con Colombia y Guyana a través de la creación de “Zonas Operativas de Defensa Integral Marítima e Insular” (Zodimain, decreto

²⁷ <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/informe-anual/>

²⁸ <http://globovision.com/article/observatorio-venezolano-de-violencia-tasa-de-homicidios-subio-1-8-en-2016>

1787 del 26 de mayo de 2015), apelando al mismo tiempo al nacionalismo, el fortalecimiento militar, la expulsión de colombianos en zonas limítrofes.

En ese contexto, sin comunicación entre los gobiernos centrales y en medio de la disparidad de los sistemas de cambios y de precios, las zonas fronterizas compartidas han quedado atrapadas en redes de grupos irregulares y de criminalidad transnacional, que aprovechan la precaria institucionalidad local, la alianza con políticos y la corrupción oficial para controlar tráfico ilícito de drogas o de armas y contrabandos transfronterizos de gasolina (Venezuela con el precio más bajo del mundo y Colombia con uno de los más altos), de ganado y de bienes subvencionados en Venezuela. El 13 de agosto de 2016 comenzó una reapertura gradual de pasos legales, primero peatonales y luego vehiculares, pero el pronto fracaso de los acuerdos y la parálisis de las mesas de trabajo impidieron su apertura con regulación legal y concertada, lo que ha estimulado la ilegalidad, inseguridad y violencia a ambos lados. La parálisis de toda la institucionalidad para la vecindad ha dado paso a mutuas recriminaciones y manejo unilateral de la situación. Mientras tanto crece en esas zonas la depredación ambiental, los efectos del descontrol de epidemias y el recrudecimiento de enfermedades endémicas en Venezuela.

Antes que atención conjunta a los desplazamientos poblacionales, ha surgido cierta sindicación xenofóbica utilizada para marcar la tensión. Los migrantes colombianos han sido señalados por Maduro como parte de una estrategia dirigida a crear caos y arrebatarle territorio a Venezuela, introducir paramilitares y promover la guerra económica o golpes de Estado. El 4 de mayo de 2015, agregó: “Colombia se ha transformado en una exportadora neta de pobreza hacia Venezuela... Se han venido 5’600.000 colombianos a Venezuela, eso es una emergencia humanitaria, no hay un lugar en el mundo de donde se haya salido tanta gente ... huyendo de la miseria ... Cuando vienen a Venezuela las familias colombianas, no vienen con riqueza ni propiedades ... todo lo que traen es necesidad y pobreza, todos vienen buscando educación, trabajo, salud y vivienda”. Y en febrero de 2017 habló de una “avalancha huyendo de la guerra civil en Colombia”. El capitán Vielma Mora, gobernador del Táchira, insiste en que “los neogradinos aumentan la inseguridad, escasez, contrabando”. Por su lado, el vicepresidente colombiano dijo en Catatumbo: “Estas viviendas no son para los venecos”.

Lo cierto es que en distintas regiones de Colombia ha aumentado tanto el retorno masivo de colombianos y sus familias binacionales como la llegada de venezolanos que buscan algún ingreso o huyen de las crisis. Esos flujos poblacionales presionan el abastecimiento y la infraestructura social colombiana, hacen colapsar los frágiles servicios de salud, disparan el desempleo y la inseguridad, deterioran el precario empleo aumentando la informalidad, el subempleo.

En otros tiempos los colombianos vivieron situaciones similares y encontraron en Venezuela muchas posibilidades para mejorar su situación. Del lado colombiano se han montado iniciativas de emergencia en coyunturas críticas, pero no son suficientes. Resulta crucial fortalecer la acción humanitaria, la capacidad de atención y la generación de oportunidades para los que llegan de Venezuela.

Silencio regional y presiones que se diluyen

Chávez promovió el acercamiento regional para que América Latina y el Caribe pudieran resolver sus problemas por sí mismos, pero cuando ahora Venezuela más necesita de ese apoyo, su actual gobierno lo bloquea y contribuye a la parálisis de instituciones hemisféricas, latinoamericanas y caribeñas, y a que predominen en ellas los silencios y los llamados genéricos al diálogo.

Es lo que ocurre en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). Antes de su IV cumbre, en su pelea con Macri por haber pedido la libertad de los presos políticos, Maduro amenazó diciendo: “Esto (la cumbre) se acabará”, si alguien se refería a la situación venezolana. Con el aumento de las tensiones en ese organismo se reduce la participación de mandatarios: a la IV cumbre asistieron 14 de los 33 jefes de Estado, y no hubo acuerdo sobre quién ejercería la presidencia ni sobre la agenda; a la V solo llegaron 12 y los documentos acordados encubren con retórica los desacuerdos, la fragmentación y la parálisis regional²⁹.

²⁹<http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/8218-la-celac-%C2%BFirrelevante.html>;

<http://www.>

Unasur es el organismo que más ha intentado aproximarse a la crisis venezolana. En el 2013 apoyó tanto la exigencia de Maduro de posesionarse como la de la MUD de realizar una auditoría al estrecho triunfo electoral y una investigación de los hechos violentos acaecidos, pero las peticiones de los opositores no se cumplieron. Luego, la organización ha tratado de facilitar el diálogo gobierno-oposición, en 2014 con una comisión de cancilleres y, en 2016, de expresidentes, aunque esta última gestión fue vista como parcializada a favor del gobierno. Unasur no ha podido escoger nuevo secretario general. Allí es donde más se siente el progresivo giro político suramericano que al chavismo le ha conllevado pérdida o debilitamiento de sus apoyos: en Paraguay con la destitución de Fernando Lugo, en Argentina con la derrota del kirchnerismo, en Brasil con el juicio y destitución de la Dilma Rousseff, en Bolivia con la pérdida del referendo pro reelección de Evo Morales, en Ecuador con la polarizada e incierta segunda vuelta presidencial. Finalmente, Venezuela fue separada del Mercosur por no haber cumplido con sus obligaciones y como una forma de crítica a su situación interna.

Otras razones explican el silencio regional sobre las crisis de Venezuela. Buena parte de los países latinoamericanos y caribeños viven difíciles situaciones internas y desencuentros bilaterales. La oposición pide ayuda internacional pero Maduro aísla al país del escrutinio exterior y reduce el principio de no injerencia en asuntos internos al no cuestionamiento al gobierno. Hay temor a tensiones que perturben la convivencia pacífica o a respuestas como la que recibió Panamá cuando solicitó discutir la situación de Venezuela: Maduro rompió relaciones con ese país y amenazó con no pagarle la deuda. No hay condiciones para enfrentar retos comunes ni siquiera para ejercer presión conjunta en favor de negociaciones entre venezolanos para concretar una transición consensuada. Nadie quiere que el día de mañana sus vecinos se sientan autorizados para incidir en su propia situación.

A mediados de 2016 creció el número de peticiones para que se aplicara la Carta Democrática Interamericana (CDI) a Venezuela. Así lo pidieron la mayoría de la AN de Venezuela, Human Rights Watch, el Congreso de Costa Rica y 28 expresidentes de América Latina y Europa. Desde que en 2001 fue aprobada en Lima, la CDI ha sido invocada no en forma preventiva sino a posteriori por solicitud del país implicado, de otros gobiernos o del secretario general de la OEA. Así ocurrió en 2002, luego del golpe a Chávez. En esa coyuntura la OEA llamó a gobierno y oposición a buscar salidas, lo que condujo a la realización del referéndum revocatorio de 2004.

La CDI puede ser aplicada ante un golpe o para enfrentar alteraciones constitucionales o institucionales que afecten el juego democrático. En 2015, el Comité Jurídico Interamericano resaltó que los atropellos a la democracia pueden ser no solo electorales sino también producidos por gobiernos elegidos que atentan contra los derechos humanos y las instituciones. Este último es el caso venezolano, donde por primera vez se usó el Artículo 20 de la CDI ante una alteración del orden constitucional.

Esta fue la modalidad invocada –con hechos y pruebas– por el secretario general de la OEA mediante un informe en mayo de 2016, que fue entregado al presidente del Consejo Permanente con la petición de convocar al Consejo para “realizar una apreciación colectiva de la situación”. Pero la discusión general no fue más allá de apoyar el diálogo al que volvía a convocar Maduro, porque para “disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática”, se requiere una mayoría simple (18 votos).

En marzo de 2017, el secretario general de la OEA actualizó su informe y apeló al artículo 21 de la CDI –según lo explica– ante la ruptura del orden constitucional, el agravamiento de la situación y el fracaso de las gestiones diplomáticas en favor del diálogo; propone además hacerle un “llamado de atención” al gobierno, y pedirle una “señal inequívoca de retomar el rumbo institucional” con el llamado a elecciones generales, la liberación de los presos políticos, la renovación del poder electoral y de los magistrados del TSJ. Si el gobierno no responde en 30 días, pide suspenderlo para “restaurar la democracia”. Dos tercios del Consejo (24 votos) pueden convocar una Asamblea General extraordinaria para que aplique sanciones suspendiendo “su derecho (del gobierno venezolano) de participación en la OEA”. Mientras tanto “la

Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado”³⁰.

Luis Almagro, ex canciller del gobierno de José Mujica, como secretario general de la OEA ha tratado de introducir un giro en una OEA que fluctúa entre la injerencia indebida o su inacción. Pero aún pesa la instrumentalización que de ella hizo Estados Unidos para avalar golpes de Estado, dictaduras criminales de extrema derecha y bloqueo de Cuba, y que le quita credibilidad para cuestionar el autoritarismo de regímenes que se reclaman de izquierda. Aunque ha presentado argumentos y hechos en el caso de Venezuela su gestión se vio afectada al haber personalizado en 2016 la respuesta a insultos de Maduro, que lo llama “basura”, “traidor”, “agente de la CIA”. En 2017, Almagro ha condenado la “inacción” de la región diciendo que “Esperar soluciones de un proceso de diálogo que no es tal (...) nos hace cómplices (...) Genera responsabilidad por omisión”. “El Gobierno venezolano ha convertido su Constitución en papel mojado; la voz del pueblo venezolano ha sido silenciada y encarcelada, y se han propagado por todo el país la corrupción y el narcotráfico”, denuncias que estremecen el lenguaje diplomático.

El gobierno bolivariano ya no tiene la mayoría de hace unos años en la OEA aunque cuenta con apoyo del ALBA y Petrocaribe, bien sea por afinidades políticas o por deudas. Y los demás gobiernos buscan una razón que no los comprometa. Cuando Almagro propuso en 2016 la aplicación de la CDI, el de Brasil se marginó de la discusión para no ser llevado a la OEA por destitución de la presidenta, y hoy, en 2017, es el único gobierno que ha dicho que consideraría apoyar la petición del secretario. La canciller de Argentina, en 2016 estando en campaña para la Secretaría General de la ONU, calificó la iniciativa como “momento inadecuado y discusión apresurada”. Los gobiernos de México, Chile o Perú dijeron que apelar al art. 20 podría sentar un mal antecedente. Este año, dicen que van a consultar si se aplica el art. 21. El gobierno uruguayo afirmó que por “ahora no se han verificado los supuestos necesarios para aplicar la Carta Democrática”, y el del Perú, aunque muy crítico de lo que sucede en Venezuela, ha calificado la propuesta de Almagro como “extrema”³¹. El gobierno colombiano ha hecho gestiones en favor del diálogo en Venezuela, trata –sin éxito– de que funcionen las mesas de trabajo puestas en marcha para reabrir los pasos limítrofes legales y procesar la problemática binacional; e intenta evitar que las tensiones con Maduro repercutan sobre el proceso de paz con las guerrillas. Mientras tanto, Estados Unidos aplica sanciones unilaterales; la Unión Europea se muestra ausente; China y Rusia callan.

La acción regional e internacional es importante pero no reemplaza la capacidad interna para concretar la negociación hacia una transición. Y como en Venezuela no existe presión masiva de apoyo a las recomendaciones que hace el Secretario, no parece factible que otros Estados las exijan. Sólo si la situación conduce a una dictadura manifiesta o a un conflicto civil es posible que decidan que en Venezuela se ha alterado en forma grave el orden democrático, pero, aun así, no suspenderían al país de la OEA, pues hay temor de repetir el caso de Cuba.

El laberinto de múltiples crisis que se retroalimentan y agravan, en el que se ha adentrado Venezuela, no tiene salida fácil. Podrán volver el pulso en la calle, los estallidos sociales, los enfrentamientos entre milicias bolivarianas armadas y población civil. Sectores chavistas u opositores, desesperados, pueden pedir a los militares que actúen, o estos pueden dar un golpe en rechazo a un giro oficial o a un triunfo opositor en una elección. El gobierno, más tarde o temprano, llega al final de su ciclo, así se resista a transmitir el poder. Ojalá Venezuela se mantenga en la práctica del voto y la calle como instrumentos para dirimir las confrontaciones políticas y generar cambios en democracia, y que estos medios alcancen más pronto que tarde sus propósitos.

30 <http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-VZ-Spanish-signed-final.pdf>

31 Mariano de Alba, La propuesta de Almagro: un ultimátum de la OEA al gobierno de Venezuela; ¿Es factible lo que propone Luis Almagro?, Prodavinci, 15 de marzo y 16 de marzo de 2017. <http://prodavinci.com/2017/03/15/actualidad/la-propuesta-de-almagro-un-ultimatum-de-la-oea-al-gobierno-de-venezuela-por-mariano-de-alba/>; <http://prodavinci.com/2017/03/16/actualidad/venezuela-cuan-factible-es-la-propuesta-de-almagro-por-mariano-de-alba/>

“EL TURNO” DE FRANCIA.

Elecciones presidenciales 2017

JOSÉ DARÍO RODRÍGUEZ CUADROS

JESUITA. INVESTIGADOR CINEP/PPP

Introducción

Sin lugar a dudas el 2016 fue un año particularmente marcado por transiciones políticas de gran envergadura e impacto. Entre ellas, la elección presidencial en Estados Unidos, el triunfo del ‘Brexit’ en el Reino Unido, la renuncia de Matteo Renzi en Italia, luego de su derrota en el referendo constitucional que promovía, y la larga crisis política en España que la mantuvo sin gobierno durante más de un año y que, a la fuerza, terminó inclinando la balanza hacia la continuidad del conservatismo encarnado en el Partido Popular. En Suramérica, el retorno a gobiernos de derecha en Brasil, Argentina y Uruguay, el triunfo del ‘No’ en el plebiscito por la paz en Colombia y la profunda crisis social en Venezuela, marcaron gran parte de la vida política en el continente.

En este comienzo del 2017, la mirada se dirige hacia las elecciones presidenciales en Francia, a finales de abril. Llama la atención este proceso electoral por la gran influencia del país galo en la Unión Europea y por el impacto que estos resultados pueden tener tanto en el ámbito europeo como en el global. Los variados modelos que se tejen y se debaten en estos momentos en el seno del ‘hexágono’ ponen a Francia en una situación muy particular tanto dentro del país como frente a sus vecinos más cercanos en la Europa Occidental. Cada vez se hace más evidente que dentro de esta coyuntura se encuentran en juego no sólo las tensiones y contradicciones internas del país, sino también el futuro mismo de la Unión Europea.

Para comprender mejor la complejidad de esta situación, esbozaremos un balance de los momentos más controvertidos del Gobierno de François Hollande (2012-2017), para luego describir la actual ‘tripolarización’ política francesa, representada por los principales candidatos en la disputa por la presidencia de la República: François Fillon (Los Republicanos), Marine Le Pen (Frente Nacional) y Emmanuel Macron (¡En Marcha!). Finalmente, una breve alusión a los desafíos que Francia enfrenta actualmente en este panorama complejo servirá de conclusión a estas páginas.

Las grandes controversias durante el Gobierno de François Hollande (2012-2017)

El debate en torno a los *asuntos económicos* ha sido uno de los elementos centrales dentro del período de gobierno de François Hollande desde el comienzo de su mandato. Las crisis de los años 2008 - 2011 y las políticas de austeridad asumidas por Nicolás Sarkozy, influenciadas por Ángela Merkel y la Unión Europea marcaron sin lugar a dudas la falta de credibilidad en el presidente conservador y contribuyeron al ascenso al poder del socialista François Hollande. Sus medidas propuestas para salir de la crisis económica sin recurrir a grandes reducciones en la inversión social y el aumento del impuesto al capital que tocaría a los propietarios de grandes fortunas con el objetivo de subsanar la crisis sin necesidad de reducir las políticas sociales tuvieron un doble efecto casi simultáneo

pues, si bien suscitaron una cierta esperanza entre la población de clases medias y bajas frente a la difícil situación, también se convirtieron en fuentes importantes de tensión social que rápidamente disminuyeron la popularidad de François Hollande en sus primeros meses de gobierno.

En este sentido, la efervescencia suscitada ante la esperanza de un cambio de orientación en las políticas económicas del país duró muy poco. La propuesta de renegociación del pacto europeo de disciplina presupuestaria agregándole medidas de crecimiento económico encontró su primer obstáculo en la Alemania de Angela Merkel, que aseguraba no querer de ninguna manera “un crecimiento deficitario, sino un crecimiento por medio de reformas estructurales”¹, para lo cual este pacto de disciplina presupuestaria firmado por veinticinco de las veintisiete naciones de la Unión Europea se presentaba como un instrumento privilegiado “para reforzar la disciplina en la gestión de las finanzas públicas”². Cabe decir que, como telón de fondo, las profundas crisis en España y Grecia hacían el eco suficiente para mantener estas medidas. Estas primeras tensiones, marcaron sin duda el comienzo del quinquenio de François Hollande, que pronto fue percibido como incapaz de imponer sus puntos de vista y sus propuestas en el concierto de las naciones europeas³.

Sumado a esto, el aumento de los gravámenes sociales al capital financiero e inmobiliario, que venían aumentando progresivamente desde 2005 (de 10,3% a 11%), luego en 2009 (de 11% a 13,5%) y finalmente en 2012 (de 13,5% a 15,5%)⁴, en comparación con los gravámenes sociales a los ingresos salariales que también aumentaron pero de manera menos vertiginosa, generaron una compleja situación de fuga de capitales hacia el extranjero, que ciertamente venía desde mediados de la década del 2000, pero que se mantuvo y acentuó durante el gobierno Hollande. “A estas evoluciones se agregó, en 2012, la gran reforma deseada por François Hollande de alineamiento de la fiscalidad del capital con la del trabajo. Los rendimientos del ahorro (inversiones financieras), hasta ese momento gravados de modo proporcional (19, 21 y 24% para ganancias, dividendos e intereses) fueron así sometidos a la escala progresiva del impuesto a la renta”⁵. Esta dinámica conllevó precisamente a acentuar la progresividad de este impuesto, particularmente para los altos y muy altos ingresos de capital, generando descontento en las clases industrial, empresarial y financiera del país.

Consecuencias de estas tensiones y dificultades en la política económica se han visto reflejadas en *asuntos sociales* como las numerosas manifestaciones y protestas sociales a lo largo de este quinquenio. Las más recientes por la reforma del Código de Trabajo contenida en la “Ley Komri”⁶ de 2016, que pretendía facilitar la negociación dentro de las empresas otorgando mayor importancia a los Acuerdos de Empresa que a los Acuerdos de Sector, lo cual produjo grandes insatisfacciones en los sectores sindicales más tradicionales, que sintieron disminuida su representatividad en las empresas frente a sindicatos minoritarios que, a cambio de prebendas económicas ofrecidas por los patrones y respaldados por este aumento de la relevancia de los Acuerdos de Empresa, podrían contradecir o revertir las condiciones laborales favorables establecidas y ganadas durante años por los sindicatos mayoritarios. De igual manera, la ley contempla disminución en pagos por horas extras y mayores facilidades para la liquidación de empleados. Todo esto produjo numerosas manifestaciones de protesta durante cerca de cuatro meses, especialmente de los grandes sindicatos franceses, como la CGT, y de un alto número de jóvenes que se sentían afectados por estas reformas y que exigían cambios inmediatos. Este descontento social evidentemente repercutió en la disminución de los índices de popularidad del gobierno socialista de Hollande.

1 « Merkel accueillera Hollande ‘les bras ouverts’, mais refuse de renégocier le pacte budgétaire », en : Le Monde, Mayo 7 de 2012. Disponible en : http://www.lemonde.fr/europe/article/2012/05/07/berlin-refuse-de-renegocier-le-pacte-budgetaire_1697363_3214.html

2 Ibid.

3 Cfr. « François Hollande ravive les tensions entre Paris et Berlin », Le Monde, Mayo 22 de 2012. Disponible en : http://www.lemonde.fr/economie/article/2012/05/22/m-hollande-ravive-les-tensions-entre-paris-et-berlin_1705346_3234.html

4 Cfr. « Impôt sur le capital, le vrai choc fiscal », Les Echos, Junio 25 de 2015. Disponible en : <http://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/021157551695-impot-sur-le-capital-le-vrai-choc-fiscal-1131642.php>

5 Ibid.

6 Cfr. « Ce que contient la loi travail », Le Monde, Mayo 3 de 2016. Disponible en : http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/05/03/loi-travail-ce-que-prevoit-la-reforme-avant-l-examen-par-l-assemblee-nationale_4912438_4355770.html



Sumado a lo anterior, el controvertido proyecto de ley de matrimonio para personas del mismo sexo “Ley 2013-404 del 17 de mayo de 2013”⁷ venía generando también una gran movilización social a favor y en contra de su aprobación e implementación. La ley fue finalmente aprobada por la Asamblea Nacional al precio de una exacerbación de la polarización en torno a este tema importante dentro de las toldas del Partido Socialista, que quiso dar la pelea enarbolando los principios republicanos de Libertad e Igualdad, en este caso para las parejas del mismo sexo. Las protestas continuas de ambos sectores sacaron a la luz la realidad de una Francia laica en el papel, pero aún atravesada por principios religiosos y morales que movilizaron a cientos de miles de manifestantes que no estaban y no están de acuerdo con esta política. En este sentido, el triunfo del Partido Socialista en el poder luego de la aprobación de esta ley, incluso pasando por un Senado de mayoría conservadora, tuvo menos sabor de victoria ‘progresista’ y más de aprobación agri dulce frente a una Francia polarizada.

Así las cosas, la sensación para amplios sectores de la población es de inestabilidad social. Y tal vez, uno de los fenómenos que más han contribuido a expandir esta imagen durante los últimos dos años ha sido el de los ataques terroristas en suelo francés. Proponemos abordar este punto clave y extremadamente complejo de la coyuntura francesa a partir de una visión tripartita, pues consideramos que es reflejo de una profunda crisis social vista a la luz de la inmigración y la integración social de las nuevas generaciones de inmigrantes; las intervenciones militares francesas de los últimos años en Malí, República Centroafricana, Siria et Irak; y la tensión entre laicidad e Islam radical.

El fenómeno de la inmigración en Francia no es nada nuevo. Numerosos ciudadanos del norte de África y del África subsahariana hacen parte desde hace varias décadas de la sociedad francesa contemporánea. Éstas, sus antiguas colonias, han estado presentes en suelo francés por generaciones, junto a los numerosos ciudadanos exiliados de las dictaduras suramericanas en el decenio 1970-1980, o de los regímenes comunistas asiáticos como Vietnam y Camboya. Décadas atrás, los exiliados españoles de la guerra civil y más tarde del régimen franquista, junto con los portugueses y polacos que buscaban trabajo en labores de construcción y de servicio doméstico, nutrieron buena parte de la inmigración hacia el ‘hexágono’ a lo largo del siglo XX. Algunos casos de hijos de inmigrantes españoles son el ex primer ministro de Francia, Manuel Valls y la Alcaldesa de París, Anne Marie Hidalgo. Junto con ellos, en el gobierno Nacional, la actual Ministra de Educación, Najat Vallaud-Belkacem, es también hija de inmigrantes obreros marroquíes.

⁷ Ley 2013-404 del 17 de mayo de 2013. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027414540&categorieLien=id>



Llama la atención que con esta tradición de acogida y de apertura, una de las mayores fuentes de tensión sea la crisis social provocada por las deficiencias en la capacidad de integración de las nuevas generaciones de inmigrantes, nacidos en Francia durante los años 1990. Jóvenes que, aunque franceses, experimentan al mismo tiempo un desarraigo cultural frente al origen de sus padres y una baja integración dentro de la sociedad francesa que, de muchas maneras, los considera extranjeros. En las escuelas públicas de Saint-Denis o en las calles cercanas a Barbès-Rochechouart, al norte de París, éstos jóvenes franceses se sienten extraños dentro de su propio país, que aún los discrimina en cuanto salen de “su zona” hacia cualquier otro lugar de la ciudad.

Por una parte, para ciertas clases medias blancas, católicas, asalariadas y que pagan impuestos, estas familias de inmigrantes ya instalados en Francia, gozan de demasiados beneficios sociales (educación pública, seguridad social, subsidios, etc.) y por eso habría que disminuírlos, incluso a sus hijos de nacionalidad francesa. Por otra parte, para estos jóvenes franceses, hijos de inmigrantes, no es comprensible esta discriminación, que se convierte fácilmente en resentimiento y, en ciertos casos, en agresividad. Es un círculo vicioso que no parece tener solución hasta el momento. Mucho menos en las condiciones políticas actuales.

Junto con esta situación, frente a la cual el Gobierno de François Hollande prácticamente cerró los ojos, se encuentra, desde otro nivel, la política militar intervencionista de Francia a lo largo de estos últimos cinco años, especialmente en Malí, República Centroafricana, Siria e Irak. Fenómeno que tampoco es nuevo en Francia si nos remontamos a la aún reciente intervención militar en Libia durante el gobierno de Nicolás Sarkozy. Por su parte, la Francia de Hollande ha demostrado un apoyo claro a la coalición aliada en las diversas intervenciones que ha organizado en estos países. Ya sea para combatir a gobernantes como Gadafi o Al Assad, o para “restablecer” el orden en naciones azotadas por la violencia radical islamista como Malí o Irak. Por supuesto, esta política militar se ha fortalecido e intensificado luego de los atentados ocurridos desde enero de 2015.

En este contexto de intervenciones militares y de discriminación social al interior del país, no es difícil comprender cómo un joven de un barrio periférico de París, puede ser fácilmente manipulado y convencido por grupos religiosos radicales que interpretan estas situaciones por medio de una amalgama entre pertenencia social y pertenencia religiosa, cuyo punto de toque termina siendo una visión fundamentalista del Islam que termina oponiendo de manera tajante al Medio Oriente fiel vs. el Occidente pagano o, en otras palabras, al Estado Laico infiel vs. el Islam fuente de salvación. Las respuestas estatales frente a este fenómeno han sido poco eficaces y han evolucionado, en el curso de los acontecimientos, hacia el endurecimiento de la presencia militar dentro del territorio con la declaración del Estado de Emergencia luego de los atentados del 13 de noviembre de 2015 en París. Las primeras reacciones de la ultraderecha francesa se centraron en atacar al sistema judicial, en cabeza de la entonces Ministra de Justicia,

Christiane Taubira, y a la denominada falta de control del fenómeno más reciente de inmigración, consecuencia de las guerras en Medio Oriente (Siria e Irak).

Poco a poco el debate se centró en gran parte, en este segundo elemento, olvidando que el problema es mucho más hondo y que implica directamente a la sociedad francesa en su conjunto. En este sentido, si bien este fenómeno de la inmigración masiva es evidente y está al orden del día -no sólo en Francia sino en buena parte de los 27 países de la UE- no se puede desdeñar en el análisis la otra cara de la situación, que es precisamente la que hemos mencionado aquí: la de esta generación de jóvenes de franceses, descendientes de inmigrantes ya establecidos, mal integrados en la sociedad y susceptibles de resentimientos que en algunos casos han desembocado en situaciones de violencia.

En este orden de cosas, el balance de gobierno de Hollande ha estado marcado, sin duda, por la impopularidad⁸. El descontento de una buena parte de los sectores financieros y empresariales; de ciertos sectores sociales como los sindicatos que protestaron frente a la aprobación de la Ley de Reforma al Código de Trabajo, o de aquellos que no estuvieron de acuerdo con la ley del matrimonio para personas del mismo sexo, y de otros que sienten una disminución en la seguridad a causa de los atentados terroristas, llevó a que, a último minuto, François Hollande decidiera no presentarse como candidato a la reelección presidencial en la actual campaña. Todo este descontento generalizado hace que las elecciones presidenciales de 2017 tengan un toque particular en Francia, que además se mezcla con los acontecimientos políticos internacionales más recientes, en los cuales se evidencia una clara exacerbación de los nacionalismos, tanto en Europa como en Estados Unidos.

En tal río revuelto, tanto la extrema derecha como la derecha y el centro, están tratando de aglutinar y rentabilizar este descontento para sus respectivas campañas. Lo más probable es que quien mejor logre interpretar la sensibilidad de la sociedad francesa en estos momentos, o congrega en torno de sí a la mayor parte de personas insatisfechas luego del gobierno del Partido Socialista, llegará al Eliseo y gobernará a Francia durante los próximos cinco años. Si bien esta interpretación de la sensibilidad social es decisiva, no se puede olvidar la importancia crucial de la estrategia en el juego de la política de partidos. Por esta razón, proponemos hacer una breve radiografía del estado actual de la campaña electoral francesa. Lo haremos por medio de una presentación de los modelos que se encuentran en juego y que están encarnados actualmente en los tres contendores principales en el ruedo: Marine Le Pen por el “Frente Nacional”, François Fillon por “Los Republicanos” y Emmanuel Macron por “¡En Marcha!”.

Tres modelos, tres estrategias para cooptar el descontento post-Hollande

Las elecciones primarias de noviembre de 2016 y de finales de enero de 2017, dieron como resultados la elección de François Fillon como candidato presidencial por Los Republicanos y de Benoît Hamon por el Partido Socialista. Esta estrategia buscaba evitar la fractura de estos partidos a causa de sus fuertes tensiones internas por medio de un mecanismo de participación popular. Con esto, se aseguraría la legitimidad del candidato escogido, lo que permitiría construir una cohesión de partido más visible. Paradójicamente sucedió lo contrario, y el electorado castigó a las figuras más representativas y que parecían ser las más fuertes en estos dos partidos: Nicolás Sarkozy y Manuel Valls. Y junto con esto, las tensiones y divisiones que persisten dentro de estos partidos han convertido a esta elección presidencial francesa en un acontecimiento altamente impredecible. Las nuevas alianzas, el transfuguismo de partidos y la recomposición de fuerzas políticas, han terminado beneficiando y fortaleciendo a los candidatos de los dos partidos que no se sometieron al mecanismo de elecciones primarias y que, progresivamente, han ido convirtiendo a este proceso electoral en una lucha entre dos fuerzas antagonistas: Marine le Pen y Emmanuel Macron.

Para Marine Le Pen (Frente Nacional), las amenazas más grandes para Francia en la actualidad son dos procesos de mundialización: la mundialización financiera y la mundialización islamista. Por una parte, una lucha contra el liberalismo económico exacerbado por la existencia de mercados comunes -en concreto el de la zona Euro- que bloquean decisiones nacionales y que ‘someten’ la voluntad de los países miembros, a las recomendaciones de la

⁸ Cfr. “La capitulación de François Hollande”, El País – España, diciembre 5 de 2016. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/12/02/actualidad/1480687734_261018.html

Comisión económica de la Unión con sede en Bruselas. Por otra parte, una lucha en contra de la amenaza del ‘terrorismo islámico’ en territorio francés, y cuyos argumentos más visibles son, por supuesto, los atentados sufridos en 2015 y 2016.

Para esta candidata, hay que volver a tener una Francia orgullosa de sí misma, con un ejército fuerte y unas fronteras demarcadas y protegidas. Implementar políticas de proteccionismo económico para intentar salvaguardar, a la vez, los intereses de los campesinos y de las grandes industrias nacionales. Igualmente, una administración eficaz con preferencia por las pequeñas empresas, los pequeños artesanos, los pequeños comerciantes. Y, en articulación con esto, una política severa frente a los inmigrantes y a los hijos de extranjeros, que puede funcionar tanto para impedir la entrada de nuevos migrantes como para expulsar a otros ya instalados. Además, cada vez se hace más evidente la alusión a las ‘raíces cristianas’ de Francia, frente a un Islam que aumenta significativamente, pero que causa cada vez más prevención entre las numerosas familias tradicionales francesas de clases populares⁹. Este tipo de propuestas atraen a una buena parte de estas clases sociales trabajadoras, campesinas y de pequeños-medianos industriales, a causa de su descontento frente a la invasión de productos extranjeros -fruto de la liberalización del mercado- y frente a la grave situación de migración extranjera que cada vez se hace más visible en el país.

Por su parte, François Fillon hace parte del ala más liberal¹⁰ del partido de Los Republicanos. Un candidato con un programa económico inspirado en las medidas ‘conservadoras-liberales’ de la Gran Bretaña de los años 1980 y cuyo modelo más claro es, evidentemente, el ejecutado allí durante el tiempo de Margaret Thatcher. Un hombre político que hasta el presente no ha ocupado ningún cargo de elección popular, pero que a partir del día de su victoria en las elecciones primarias de su partido se vislumbraba como el candidato más fuerte de todos. Sumado a este triunfo y al éxito de las primarias, que convocaron a más de cuatro millones de electores, cabe decir que este candidato gozaba de un amplio reconocimiento por ser considerado un político ‘limpio’ y libre de acusaciones por corrupción. Tal vez esta imagen, que se rompe con el escándalo de un empleo ficticio, de asistente parlamentaria, creado arbitrariamente para su esposa Penélope Fillon, ha sido el golpe más duro que ha tenido que enfrentar durante su campaña y del cual aún no se recupera.

Esto ha ocasionado además una gran tensión al interior de Los Republicanos y la partida de no pocos de los más centristas, hacia las toldas de Macron. No sería extraño tampoco que en las semanas que vienen, algunos empiecen a migrar en dirección del Frente Nacional. Si bien, su mayor caudal electoral en las primarias provino de buena parte de las personas que participaron en las marchas multitudinarias en contra de la Ley de matrimonio para las personas del mismo sexo, hoy muchas de ellas se hallan confundidas frente a la complejidad de la situación y, aunque puedan seguir apoyando a F. Fillon, no es tan evidente que pueda pasar a la segunda vuelta, a raíz de la mencionada crisis interna en sus propias toldas.

Por último, Emmanuel Macron es considerado un ‘outsider’ dentro del actual panorama político partidista. Empezó casi desde la nada y ahora se presenta como uno de los más fuertes contendores para M. Le Pen y F. Fillon. Banquero de 39 años, Ministro de Economía durante el Gobierno de François Hollande, crea su propio partido haciendo uso de redes sociales, auto-proclamándose candidato independiente, ni de derecha ni de izquierda, y permitiendo la doble militancia a los miembros de su partido. Golpe duro tanto para los Socialistas como para Los Republicanos que han visto a buena parte de sus miembros, hacer alianzas con E. Macron. Tal vez la más significativa en este momento sea la de Ségolène Royal, actual Ministra del Medio Ambiente, miembro del Partido Socialista y, desde hace unas semanas, consejera particular de E. Macron.

Su programa económico se presenta como una continuidad de las medidas tomadas por el gobierno de F. Hollande, pero con un énfasis muy específico en la liberalización de los mercados y en la importancia que para ello tiene el permanecer muy unido a la zona Euro y a las disposiciones de la Unión Europea. Emmanuel Macron es sin duda un gran defensor tanto del derecho a la diferencia, como del gran mercado europeo de libre comercio, con una

⁹ Cfr. Zemmour, Éric, “Marine Le Pen, Mélenchon, Macron, 3M pour 3 France” en : *On n’est pas forcément d’accord*, Emisión radial de RTL, París, Febrero 7 de 2017. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=QoCgfu1tft0&t=15s>

¹⁰ En el sentido de liberalismo económico.

idea de un Estado que permita el libre desarrollo del mundo económico y en ese sentido, menos controlador y más llamado a crear un clima favorable para dicho desarrollo. Así las cosas, para este candidato es inconcebible cerrar las fronteras o salir de la Unión Europea, con lo cual se convierte en el principal adversario del modelo propuesto por Marine Le Pen¹¹.

Pero, ¿quiénes apoyan a E. Macron para que su ascenso esté siendo tan vertiginoso? En primer lugar, los grandes empresarios y miembros del sector financiero. En segundo lugar, y curiosamente, los perdedores de las elecciones primarias, entre ellos, por ejemplo, los electores de Alain Juppé y de Manuel Valls, que no se encuentran identificados ni con François Fillon, ni con Benoît Hamon y que han encontrado ‘asilo político’ en las toldas del Partido de E. Macron¹². En tercer lugar, personas de clases medias y altas que ven en este candidato un punto de apoyo para mantener sus inversiones y sus beneficios económicos y sociales actuales.

A modo de conclusión

El panorama en este sentido, es bastante complejo y a ocho semanas de la primera vuelta, “un elector sobre dos aún no ha decidido su elección, lo cual representa una proporción antes nunca vista a estas alturas de una campaña”¹³. La disputa por la presidencia, que en un comienzo se vislumbraba más fragmentada por el número de candidatos en juego, poco a poco se empieza a convertir en una tensión entre dos: E. Macron y M. Le Pen.

Dos visiones antagónicas, dos modelos opuestos, que ciertamente exacerban las sensibilidades y los ánimos, pero que no necesariamente van al fondo de las complejas y profundas tensiones sociales existentes actualmente en Francia, que van más allá de la importancia del libre mercado, del aumento de la migración extranjera y del lugar del Islam en el espacio público en un país laico. Queda aún mucho en juego. Dos meses que serán de gran interés para Francia y para la Comunidad Europea, esperando que más allá de los intereses mediáticos, los debates próximos entre estos candidatos puedan abordar con seriedad otros asuntos de gran importancia hacia el futuro, como la crisis en el sistema educativo y la necesidad de mayor inversión para la investigación, el desempleo, la necesidad de un aumento de la inversión social -disminuida luego de varios años de crisis económica, la necesidad de una política migratoria seria y responsable, el papel que Francia tendrá que jugar en este mundo de Trump y del Brexit, y el diálogo necesario en Medio Oriente.

11 Cfr. Zemmour, Éric, “Marine Le Pen, Mélenchon, Macron, 3M pour 3 France” en : *On n'est pas forcément d'accord*, Emisión radial de RTL, París, Febrero 7 de 2017. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=QoCgfu1tfo&t=15s>

12 Cfr. Zemmour, Éric, “Macron et Marine le Pen sont les vrais gagnants des primaires” en: *On n'est pas forcément d'accord*, Emisión radial de RTL, París, Enero 31 de 2017. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=ydIdKU8Ovpg>

13 Urvoy, Michel, « Présidentielle, la recomposition s'accélère », 26 de febrero de 2017. Disponible en : <http://politique.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/02/26/presidentielle-la-recomposition-s-accelere-17704.html>

COLOMBIA-ESPAÑA 1978-2018

UNA MIRADA PARCIAL, PROACTIVA Y PROPOSITIVA

PROCESO DE PAZ - 15M - MULTIPARTIDISMO

GUSTAVO VIVAS REBOLLEDO

ARQUITECTO POR LA UNIVERSIDAD DEL VALLE,

JUBILADO POR LA UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA¹

Sin memoria no hay futuro; todo es olvido - No hay futuro sin memoria; el presente es vacío. En homenaje a María Cano, Jorge Eliécer Gaitán, Nelly Vivas, Luis Carlos Galán; a Dolores Ibárruri, Clara Campoamor, los abogados laboristas asesinados en Atocha; y a los hombres y mujeres de todas las épocas, formaciones y oficios que en la historia de Colombia y España, en muy diferentes lugares, modos e intensidades, han luchado, sufrido e, incluso, muerto por la justicia social y la dignidad de las/os trabajadoras/es y de la gente.

Presentación

En 2018 habrá elecciones presidenciales en Colombia, con primera vuelta programada para el 27 de mayo; y una previsible segunda, el 17 de junio. En España, si no se convocan elecciones generales antes -evento no descartable dada la inestabilidad del actual gobierno-, se llegaría al *ecuator* del mandato que termina en 2020.

Aunque se espera que la lectura de este escrito explique su título y subtítulos y justifique el ejercicio, cabe ofrecer, de entrada, algunas pistas para su interpretación como un relato en construcción que busca combinar análisis político y testimonio personal de la forma más coherente para el autor y comprensible para el/la lector/a.

Cuando me fue ofrecida la oportunidad de escribir un artículo para la Revista FORO², se aceptó que el texto pudiera ilustrar, a manera de testimonio contrastable, la formación y experiencias políticas, técnicas y ciudadanas³ que han

¹ Trabajé en la Universitat Politècnica de València en programas de formación doctoral en convenio con universidades colombianas, en la Oficina de Acción Internacional (1994-2015). Ejercí la profesión en Cali, en CONVIVA, pequeña empresa familiar de diseño, construcción y urbanismo (1983-1989). He cursado cinco *master teórico/prácticos de formación política* (que se describen en la nota 3). He participado y participo actualmente en diferentes colectivos políticos, técnicos y ciudadanos en España y Colombia. Miembro del Comité Editorial de la Revista CIUDAD, que se edita en Medellín desde 1983, y colaborador de opinión, desde 1991, en el diario valenciano LEVANTE-EMV.

² La Revista FORO es el órgano de opinión de Foro Nacional por Colombia, ONG creada en 1982 con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la democracia en Colombia, promover valores, instituciones y prácticas que propicien la convivencia de los colombianos y las colombianas, y crear las condiciones para el ejercicio de una ciudadanía consciente y activa.

³ En símil académico aplicable a mucha gente de la generación *geolocalizada* a la cual pertenezco, puedo decir que mi formación política se debe a cinco *master* de diferentes contenidos e intensidad horaria, cursados mientras desarrollaba trabajos u oficios varios: El *político-estudiantil* (1968-1972), en movimientos de la Universidad del Valle, siendo presidente de la FEUV entre 1970 y 1972; el *político-partidista I* (1973-1978) en grupos socialistas y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) vinculado a la IV Internacional, en el que pertenezco a su Comité Ejecutivo; el *político-ciudadano I* (1983-1985), en FUNDAVALLE, ONG ecologista liderada por Carlos Alfredo Cabal, víctima en la masacre de Pozzeto (1986), y el Movimiento de Participación Ciudadana, en la Comuna 19, al sur de Cali; el *político-partidista II* (1985-1989), en el Nuevo Liberalismo liderado por Luis Carlos Galán (asesinado en 1989), habiendo sido candidato al Senado, en la suplencia de Carlos Arcesio Paz, en las elecciones de 1986; y el *político-ciudadano II* (2011 a la fecha) en el Movimiento 15M, en Podemos (círculos de Algirós y ORBE de Valencia) y en la *Plataforma El Litoral per el Poble (PELPAP)*. En estos colectivos he conocido a valiosas personas, de las que ha aprendido (por lo positivo o negativo) historias universales, patrias, barriales, humanas y sobrehumanas; y fundamentales lecciones de integridad, coherencia, respeto, nobleza, valentía y solidaridad. Gracias a todas!!!.



condicionado, con los lentes y filtros de cada época -como sucede a todas las personas- mi mirada sobre procesos específicos en Colombia y en España con llamativas similitudes o paralelismos.

Me refiero, en concreto, al Proceso de Paz (en Colombia) y al Movimiento 15M (en España); al agotamiento del bipartidismo liberal-conservador en Colombia y PP-PSOE en España, y a la eclosión en ambos países de un surtido multipartidismo aún embrionario. Complejos procesos percibidos por unos/as como fortalezas y oportunidades, aunque sea con más incertidumbres que certezas; y por otros/as como debilidades y amenazas.

La visión que puedo ofrecer sobre estos fenómenos es limitada y condicionada por el instrumental óptico disponible a lo largo de mi vida: 38 años en Colombia y 30 en España. Como ciudadano colombo-español, formo parte, a mucho honor, de los 47.2 millones de colombianos/as y 46.8 millones de españoles/as.

Hoy me identifico con los hombres y mujeres de Colombia, de España y todo el mundo que observan con preocupación el belicismo, racismo y xenofobia de los populismos que vienen creciendo en países desarrollados (o en ello) con los peores efectos de la globalización; esa *fase superior* ¿última? del capitalismo que deslocaliza empresas para maximizar beneficios sobreexplotando recursos humanos y naturales; blindando capitales (blancos y negros) en paraísos fiscales que dejan a la sociedad migajas que llaman *responsabilidad social corporativa*; y crea infiernos de paro, pobreza, desigualdad y miedo en las periferias del planeta y en el corazón de las ciudades. Solo falta la guerra.

Un feroz neoliberalismo y un insaciable mercado global donde reina el tráfico de armas, de drogas y de cuerpos, en especial de mujeres y ahora, incluso, de vientres. Un mercado que engulle y ha convertido en mercancía a la naturaleza (el aire está en *estudio de factibilidad*), a las personas y a las ideas antiguas o nuevas, sagradas o rompedoras: Desde vida, democracia, libertad, justicia y fraternidad; a radicalidad, tecnología, progreso, izquierda, innovación o sostenibilidad.

Por ello me identifico también con aquellos hombres y mujeres, jóvenes y mayores, que creen que es posible, necesario y urgente trabajar en el rescate de las ideas y de las palabras que las ilustran o denominan, para dotarlas de contenidos críticos frente a las fantasías especulativas del mercado y restablecer o recrear su relación con la realidad, con los hechos, con la vida. Se trata de re-conocerlas y re-sentirlas sin negarse a la aproximación (abierta pero cautelosa) a nuevas expresiones, significados y significantes, tales como resiliencia, ecosocialismo, ecofeminismo, sentipensamiento, biocivilización, cambio climático o desarrollo sostenible. Entre unas y otras, hay ideas y palabras que vengo *rumiando* desde hace algún tiempo; que utilizo con más ilusión que rigor en artículos



divulgativos publicados en un diario valenciano⁴ y difundido en los *mensajes intercolectivos y multidestino (MIM)*⁵. Están presentes, de forma explícita o implícita, a lo largo y ancho del presente escrito.

Un valioso y oportuno insumo

Rumiaba el artículo con los anteriores parámetros, cuando en reciente búsqueda en internet encontré *Los sistemas de partidos en América Latina 1978 - 2015 (SPAL 78-15)*, una publicación de noviembre de 2016, coeditada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Nacional Electoral (INE), con edición de la profesora Flavia Freidenberg⁶.

La lectura del Prólogo, de Marina Llanos; de la Presentación, el Prefacio, la Introducción, de Flavia Freidenberg, y el capítulo dedicado a Colombia, elaborado por Felipe Botero, Rodrigo Lozada y Laura Wills-Otero⁷, me permitió extraer sendas conclusiones iniciales, la segunda de las cuales podría apuntalar la hipótesis de una investigación posterior.

Un párrafo de la Introducción sintetiza la hipótesis:

En la mayoría de los países de América Latina, los partidos políticos participan en elecciones competitivas en múltiples niveles institucionales de manera ininterrumpida al menos desde 1978,

4 LEVANTE-EMV es el diario de mayor circulación en la Comunitat Valenciana, con una media de 300.000 lectores (de ediciones en papel y digitales). Nació en 1872 y ha vivido sus avatares de propiedad, línea editorial, tecnología y contexto. Colaboro con el periódico desde 1991, habiéndome sido publicados, a la fecha, más de 150 artículos de opinión (pagados hasta 2006....).

5 Los *MIM* son correos electrónicos que empiezo a enviar a una lista abierta, recogida en la Asamblea del 15M que se reunió frente al mercado de Algirós (València) casi todos los sábados, de junio de 2011 a junio de 2014. Al listado -que arrastra destinatarios/as en Colombia-, se incorporan emails de participantes en *Guanyem València*. *GV* es una potente pero breve confluencia político-ciudadana en la que participan personas provenientes del 15M, de Izquierda Unida (con el PCE) y el Frente Cívico (de Julio Anguita). Es superactiva entre septiembre de 2014 y febrero de 2015, cuando se disuelve en *València en Comú*, invento local (*partido instrumental*) de Podemos, el partido fundado en enero de 2014 con el liderazgo de Pablo Iglesias, Iñigo Errejón y el grupo de politólogos/as de la Universidad Complutense de Madrid, más Pablo Echenique. Con mi vinculación a Podemos y a la *PELPAP*, integrada por AA VV y activistas del 15M y otros colectivos (creada en enero de 2014), los listados *MIM* se separan, aunque siguen siendo confluyentes en coherencia con la idea que apoyo desde entonces en España y en Colombia: La unidad de la izquierda y fuerzas progresistas con un programa básico o mínimo de paz, justicia y fraternidad.

6 Se trata de un trabajo desarrollado a lo largo de 5 años por 27 investigadores de diversas instituciones de América Latina y Europa, con presentación de primeros borradores en un congreso en Salamanca (2012) y de segundos, en un evento en Quito (2015). La publicación tiene dos tomos (México, América Central y República Dominicana; y Cono Sur y Países Andinos) y 18 capítulos correspondientes a 18 casos nacionales con procesos de redemocratización con esquema común de análisis. Marina Llanos, Secretaria General de ALACIP (Asociación Latinoamericana de Ciencia Política), señala en el Prólogo que los autores califican su labor como *exploratoria-descriptiva*; pero la profesora Llanos destaca el importante componente *explicativo* de la misma.

7 *Sistema de partidos en Colombia (1974-2014) ¿La evolución hacia el multipartidismo?*, Botero, Lozada y Wills-Otero, *SPAL 78-15*, UNAM-INE, México, 2016; Tomo II (páginas 339 a 399).

cuando se dio el proceso de reinstauración democrática en al menos quince países en el marco de la tercera ola de democratización (Huntington, 1994). Desde ese momento, existe un extensivo consenso en la mayoría de los países de la región de que las elecciones funcionan como parte del “único juego posible en la ciudad” (Linz, 1990), como el mecanismo más idóneo para generar condiciones para la alternancia política y la distribución equitativa del poder. Las élites latinoamericanas nacionales comprendieron rápidamente la necesidad de contar con un sistema de partidos competitivo para poder convivir en democracia⁸.

De lo anterior se desprende una primera asociación de ideas hacia el diseño y construcción de la visión proactiva y propositiva a nivel iberoamericano que se propone y que, a manera de conclusión y junto con otras consideraciones, forma parte del Epílogo:

- ° La publicación del IIJ-UNAM y el INE de México es una referencia clave para conocer la evolución de los partidos políticos en 18 países de América Latina y el Caribe (ALC) en la segunda mitad del siglo XX y primeras décadas del XXI. Si se complementase con el análisis histórico pormenorizado de otros sectores o grupos (patronales, obreros, campesinos, profesionales, sindicales, estudiantiles, religiosos, culturales, de ONGs y vecinales, sin dejar de lado los ámbitos militares, paramilitares, guerrilleros y mafiosos), permitiría una comprensión integral de la evolución económica, social, política y cultural de los países y una caracterización regional y global útil para la formulación de políticas, estrategias y acciones transformadoras en diferentes niveles de la realidad.
- ° Si 1978 marca un punto de inflexión en los específicos pero mutuamente influyentes procesos de redemocratización en 18 países de ALC; resulta llamativa la coincidencia de que en este mismo año se produzca un evento fundamental en el ajeno y lejano proceso de democratización (salida de la dictadura franquista que duró casi 40 años) en España: la ratificación, en referéndum, de la Constitución aprobada un mes antes en las Cortes (Senado y Congreso) formadas a partir del resultado de las elecciones del 15 de junio de 1977.
- ° Las causalidades y casualidades de esta coincidencia ameritan un análisis, no para confirmar lejanías de pasado sino para explorar proximidades de futuro.

Período e hitos

Que 1978 marque el inicio de este bosquejo de relato obedece a circunstancias concretas en los dos niveles del mismo: El 4 de junio se celebran elecciones presidenciales en Colombia y el 6 de diciembre se realiza el Referéndum para ratificación de la Constitución española. En las primeras soy actor (secundario); y, en el segundo, espectador (de primera fila) desde mi llegada a España, el 28 de junio de ese año. Y que el final sea 2018 no pretende mostrar dotes adivinatorias, que no se poseen, sino aplicar la lógica aprendida (con mayor o menor aprovechamiento) de proyectar tendencias y modelar o prefigurar escenarios de futuro con datos del presente y el pasado.

En relación con los hitos, aunque se hace referencia a eventos políticos significativos en ambos países -de muy diverso origen, contenido e impacto, y con contextos más o menos comunes (americano, europeo, iberoamericano y global)-, he escogido las elecciones porque este *ritual* de participación ciudadana ha sido, es y seguirá siendo un indicador clave, aunque no único, de la democracia (formal) en un territorio, trátase de un país, región o ciudad. Colombia y España son, en efecto, países democráticos, así se trate de democracias *adjetivadas*, como todas las que se han conocido en la historia: Más o menos *directas o indirectas, recortadas o hipotecadas*; con las frescas o manidas categorías de *participativas, deliberativas, colaborativas*, etc., en el marco de las caracterizaciones de clase (económicas y sociales) que las dotan de contenidos reales.

A efectos de calibrar lentes y objetivos, en Colombia se han escogido tres elecciones presidenciales (1978, 1982 y 2014). Y en España, tres generales (1982, 2015 y 2016), además del Referéndum. Los hitos seleccionados aparecen en la tabla 1:

8 Introducción, Flavia Freidenberg, SPAL 78-15, UNAM-INE, México, 2016; Tomo I (página 9).

1978

Este año se cumplían en Colombia treinta del asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán y 22 de la firma de los pactos del Sitges y Benidorm⁹. Terminaba el gobierno del liberal Alfonso López, en el que la bonanza cafetera y de cultivos y tráficos ilícitos no había llegado a las clases populares; se había quedado en las élites y había creado una líquida *clase emergente*. Subía el coste de la vida, crecía el descontento social y había aparecido el M-19 que se sumaba a las fuerzas guerrilleras FARC, ELN, EPL.

Tabla 1 – Hitos y sucesos

Año	Suceso
1978	Elecciones presidenciales en Colombia (4 de junio); y Referéndum para ratificación de la Constitución española (6 de diciembre).
1982	Elecciones presidenciales en Colombia (30 de mayo) y elecciones generales en España (28 de octubre).
2014	Elecciones presidenciales en Colombia (25 de mayo).
2015	Elecciones generales en España (20 de diciembre).
2016	Elecciones generales en España (26 de junio).
2017	Los cuatro principales partidos españoles (PP, PSOE, Podemos y Ciudadanos) celebran sus congresos para definir programas y estrategias hacia las elecciones municipales y autonómicas de 2019 y para las generales, que se podrían realizar entre 2018 y 2020. Los partidos o agrupaciones políticas colombianas en lisa, son: Unidad Nacional (en el gobierno), Centro Democrático y Partido Conservador, Alianza Verde, Polo Democrático Alternativo; más varias candidaturas independientes y la que formen o apoyen las FARC reconvertidas en fuerza política legal, con su propuesta de <i>gobierno de transición</i> .
2018	En Colombia las elecciones presidenciales están programadas para el 27 de mayo (la primera vuelta) y para el 17 de junio (la segunda). En España, si no se han convocado antes nuevas elecciones, se llegaría al <i>ecuator</i> del mandato iniciado en 2016.

En España habían transcurrido tres años desde la muerte de Francisco Franco, que había significado el fin de la dictadura surgida de una cruenta guerra civil (1936-1939) y el inicio de una complicada y más o menos pacífica transición hacia un régimen de monarquía parlamentaria y democracia *representativa*.

En Estados Unidos, la mirada se detiene brevemente en dos presidentes: el de entonces, el demócrata Jimmy Carter, quien sucedió al republicano Gerald Ford y tomó posesión el 20 de enero de 1977; y el republicano Donald Trump, quien sucedió al demócrata Barak Obama y tomó posesión el 20 de enero de 2017. La comparación de las ejecutorias y anuncios de Carter en los primeros 100 días de su mandato y las de Trump -los 100 días se cumplen el 29 de abril-, podría ofrecer claves de gran interés para interpretar el contexto internacional en el cual ha evolucionado la economía, la sociedad y la política en Colombia y España en los últimos 40 años.

Entre las medidas de Carter destacaron la disminución del presupuesto militar en 6.000 millones de dólares; la confirmación del Tratado Torrijos-Carter para devolver el Canal de Panamá (que se firmaría en septiembre); la voluntad de propiciar la paz entre israelíes y palestinos (los Acuerdos de Camp David se firman en septiembre de 1978); y la limitación de armas estratégicas. El Acuerdo SALT II se firma en junio de 1979.

⁹ El 24 de julio de 1957, en Benidorm (Comunitat Valenciana), los representantes del Partido Liberal y Conservador, Alberto Lleras y Laureano Gómez, firmaron el *Pacto de Benidorm* por el que se crea el *Frente Nacional (FN)* para la alternancia de sus partidos en el gobierno de la República durante 16 años, o sea, hasta 1973. Previamente, el 20 de julio de 1956, los mismos señores habían firmado en Sitges (Catalunya) el *Pacto de Sitges* por el que acuerdan calmar la *Violencia* y poner fin a la dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla, quien había dado un golpe de estado (incruento) el 13 de junio de 1953. El general cae el 10 de mayo de 1957. Una Junta Militar convoca las primeras elecciones del *FN*, el 4 de mayo de 1958.

Entre las de Trump brillan tenebrosamente el aumento del presupuesto militar en 56.000 millones; la construcción de un muro en la frontera con México; el respaldo a Israel en su política de sometimiento y exterminio del pueblo palestino y oposición a la opción de los dos estados; la voluntad de poner a EEUU en la cabeza de los países con bombas atómicas para *ganar guerras*; amén de renegar del cambio climático, recortar derechos ciudadanos y recursos públicos, perseguir a las/os emigrantes; atacar la libertad de prensa o confundir Suecia con Oklahoma (168 muertos) y otras masacres *made in USA*. Y en el día 77 de su mandato, el presidente Trump ordena el bombardeo a una base militar siria, dando un vuelco de 180º a su política exterior. ¿Qué puede pasar a los 100?

En los hitos de 1978, un dato de interés común es el de la participación:

Tabla 2 – Participación electoral

País	Censo	Participación	%	Abstención	%
Colombia	11.214.919	5.057.925	45,10%	6.156.994	54,90
España	26.632.180	17.873.271	67,11%	8.758.909	32,89

En Colombia interesan los resultados de los comicios presidenciales del 4 de junio:

Tabla 3 – Resultado de elecciones presidenciales en Colombia 1978

Candidato/a	Partido político	Votación	%
Julio César Turbay	Liberal	2.503.681	49,5
Belisario Betancur	Movimiento Nacional	2.366.620	46,6
Julio César Pernía	Unión Nacional de Oposición	97.234	1,9
Otros candidatos	Varios partidos	90.390	2,0
Total votos válidos		5.057.925	100,0

Fuente: SPAL 78-15, con datos de votación tomados de publicaciones oficiales, impresas o digitales, de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Los datos han sido precisados. Por ejemplo: La votación por Otros siete candidatos de varios partidos, con un total de 197.624 votos (3,9%) se desagrega para distinguir la candidatura de Julio César Pernía, de la UNO (vertebrada por el PCC) con 97.624 votos (1,9%), de las otras candidaturas, entre las que se encuentra la de Socorro Ramírez, del PST (de estirpe trotskista), con 6.643 votos. En los siguientes cuadros se diferencian los votos en blanco y nulos.

En España interesan las fuerzas que participan en el Referéndum, las posiciones que defienden y los resultados del mismo. Pero antes de presentar un cuadro inédito sobre este crucial evento en la historia moderna de España, cabe una nota testimonial: cuando el 28 de junio aterrizo en España, había aprobado el *trabajo final* del *Master político-partidista I*, el segundo de los cuatro cursados en Colombia: La participación en la campaña electoral de la candidata del PST, la maestra Socorro Ramírez, con mítines en plazas y reuniones en sedes sindicales y universitarias de todo el país. Aunque quizá hubo más eventos en la agenda que votos en las urnas, esta campaña significó, entre otras cosas, la ruptura definitiva del socialismo revolucionario con el abstencionismo que se confundía con el beligerante de algunos grupos armados y con el apático o indiferente de la gente que siempre *gana* las elecciones en Colombia¹⁰. El bagaje más importante de este *Master* fue el internacionalista¹¹, la irrenunciable convicción de que la revolución

10 El ELN y el EPL impulsaron el abstencionismo dentro de su estratégica militar. Las FARC mantuvieron una posición neutral, coherente con la consigna del PCC (desde 1961) de *utilizar todas las formas de lucha*. En el momento de mayor intensidad de los conflictos armados, 1978-2002, la abstención siempre superó el 50%, exceptuando las elecciones presidenciales de 1998. La media de los años 1958-1986 se situó en 50,44%. Entre 1958 y 2010, la abstención bajó del 50% tan solo en cinco ocasiones. En la primera vuelta de 1994 llegó al 66,05%. En las últimas elecciones presidenciales, las del 2014, en las que se enfrentaban Juan Manuel Santos, de Unidad Nacional, y Óscar Iván Zuluaga, del Centro Democrático, llegó al 52,11%. El 2 de octubre de 2016 se celebró el referéndum de los acuerdos de paz firmados en la Habana el 24 de agosto. La abstención fue del 62,6%. De los/as colombianos/a en el exterior solo votamos el 2%, una cifra que habla más que de la indiferencia de los/as potenciales votantes, del abandono de la migración y/o la diáspora por parte de las autoridades. Un abandono injusto para un colectivo que con sus remesas aporta más de 1% del PIB nacional.

11 Entre los papeles enviados (Cali-Valencia), había ejemplares de la *Revista de América contemporánea*, editada en Bogotá, con la dirección

socialista (entonces), el destino de la especie humana y del planeta (hoy), hacia una *Sociedad Ambiental* -concepto que, entiendo, armoniza con el de *Biocivilización*- nos compete a todas las personas, ejemplares de la especie, en todos y cada uno de los lugares del mundo.

Pero en el *Master* también se había ampliado y cualificado (en un surtido y compartido *sancocho* ideológico con su inevitable punto de politización) el común interés por las personas del entorno familiar y de amistades y, el menos común, por gente de entornos más amplios y lejanos que, con los vientos aperturistas del Concilio Vaticano II, había florecido en muchas/os jóvenes en los años 60. En mi caso, en el bachillerato cursado en el Seminario Conciliar San Pedro y el Centro Preuniversitario San Luis, en Cali¹².

La tabla 4 -elaborada de manera artesana y febril en los meses de octubre y noviembre-es fruto de este interés con doce años de *maduración*, aplicado a la fascinante e inquietante realidad política española de los primeros años de la transición, a las fuerzas políticas y sociales (partidos, sindicatos y colectivos ciudadanos) activas entonces y a sus posiciones en relación con el proyecto de Constitución. La tabla se estructuró en tres columnas correspondientes al SI, a la abstención y al NO en el referéndum, con cinco sub-columnas comunes: Sigla, Nombre, Clase, Relación y Carácter, con varias notas y observaciones.

Si en la elaboración de la tabla se hubiese aplicado la metodología del estudio sobre partidos antes comentado, no se hubiese podido reseñar otras fuerzas sociales como las organizaciones patronales o sindicales (*in illo tempore* no había ONGs y las Asociaciones de Vecinos/as eran, aparentemente, no solo apartidistas sino apolíticas), además de las *fácticas* (de la Iglesia y los militares); y, por tanto, la tabla no hubiese podido expresar la pluralidad política y social que hoy, casi 40 años después, es preciso re-conocer y re-sentir en todas sus reales y actuales dimensiones y contenidos, de cara a una revisión del texto constitucional para modificar los artículos que se acuerde por una sólida mayoría parlamentaria que hoy sigue siendo altamente incierta.

Si en Colombia se hubiese hecho un ejercicio similar, documentado y discutido ampliamente, en relación con los colectivos que estaban por el SI, la abstención y el NO en el plebiscito de los Acuerdos de Paz, seguramente no hubiese cambiado mucho el resultado, pero podría haber ayudado al conocimiento y comprensión de las razones y sentimientos de unos y otros; a la racionalidad que faltó en el debate de las posiciones y a reducir el nivel de una polarización alimentada por arraigados prejuicios y por mentiras (malignas o piadosas) dirigidas a exacerbar emociones antagónicas.

de Ricardo Sánchez, por la fracción de la IV internacional liderada por Nahuel Moreno. En el número 3 (Año I, Tercera época) de junio-julio de 1977, hay un artículo sobre el incipiente gobierno del presidente Carter y otro con un balance crítico de las elecciones en España (de junio de 1977); firmados por Marcela Rodríguez. Así como una entrevista a Kemel George, precandidato para las elecciones en Colombia de 1978, con una propuesta de resonancias contemporáneas: La planteada al PCC y al MOIR, de crear un *frente electoral obrero* (clasista) con la consigna de *ningún liberal en nuestras filas. Ningún voto para los patronos*. Como Pablo Iglesias (Podemos) ante Pedro Sánchez (PSOE) en marzo de 2016, se proponía entonces discutir primero candidaturas y luego programa. Adelantando otro punto del Epílogo, he de decir que hoy comparto, en España, la línea de Iñigo Errejón y Julio Anguita -y, en Colombia no sé si de Claudia López, Jorge Robledo, Clara López, Gustavo Petro, Piedad Córdoba, Sergio Fajardo o el frente que puedan formar las FARC-, de *programa, programa, programa*, hacia un *acuerdo de mínimos* para construir *Unidad Popular y Ciudadana*.

12 Cursados los tres primeros años en el Seminario, formo parte del centenar de jóvenes caleños que, en 1963, inaugura el innovador experimento educativo del *Centro Preuniversitario San Luis*, liderado por el hermano Raúl Coral. Participo en la *Secretaría Nacional de Preuniversitarios Católicos (SENPRUC)*, creada por el padre José Rosario Vaccaro. En junio de 2016, una treintena de aquellos jóvenes, hoy sexagenarios, celebró los 50 años del grado de bachilleres.

Tabla 4 – El referéndum en España 1978

CUADRO POLÍTICO ESPAÑOL RESPECTO AL REFERENDUM DE LA CONSTITUCIÓN VOTADA EN LAS CORTES - POSICIONES IMPULSADAS HACIA EL 6 DE DICIEMBRE DE 1978 (ver nota 0)				
SÍ				
Sigla	Nombre	Clase (Progr.)	Relación	Carácter
UCD	Unión de Centro Democrático	Burgués	Mayoritario	Centrista de Derecha (Suárez) Parlamentario (en el Gobierno)
PSOE	Partido Socialista Obrero Español	Obrero	Mayoritario	Socialdemócrata (González) Parlamentario (3)
PCE	Partido Comunista de España	Obrero	Mayoritario	Eurocomunista (Carrillo) Parlamentario (Nota 1)}
AP I	Alianza Popular	Burgués	Minoritario	Derecha "Moderada" (Fraga I.) Parlamentario
ORT	Organización Revolucionaria de los trabajadores	Obrero	Minoritario	Maoísta (García C.) Extraparlamentario (Nota 2)
PTE	Partido del Trabajo de España	Obrero	Minoritario	Maoísta (García C.) Extraparlamentario (Nota 2)
(Nota 7)	Minoría Catalana	Burgués	Minoritario	Nacionalista Catalán Parlamentario
EKA I pc	Partido Carlista (Nota 6)	Burgués	Minoritario	Republicano Nacionalista Vasco Extraparlamentario (Nota 2)
FE I	Falange Española	Burgués	Minoritario	Franquista "Moderado" Extraparlamentario (Nota 2)
CCOO	Comisiones Obreras	Obreros	Mayoritario	Confederación sindical (Orientación PCE)
UGT	Unión General de Trabajadores	Obrera	Mayoritario	Confederación sindical (Orientación PSOE)
USO	Unión Sindical Obrera	Obrera	Minoritario	Confederación sindical ("Independiente")
SU	Sindicato Unificado	Obrero	Minoritario	Confederación sindical ("Independiente")
MUJERES	Diversas organizaciones de mujeres encabezadas por UMD y otros			
PATRONAL	Pronunciamientos de sus organizaciones CEOE, CEPYME, ETC. (Indirectos)			
IGLESIAS Y MILITARES	Conferencia Episcopal (Indirecto) Tarancón Ministro de Defensa (Directo) Gutiérrez Mellado			
OBSERVACIONES Y NOTAS:	Nota 0 El orden descendiente de las organizaciones no significa ninguna jerarquía, aunque se trató de agrupar partidos, sindicatos, alianzas electorales, ect. Nota 1 Incluye las organizaciones Reg: PSUC Catalunya, PCPV País Valencia, PCA Asurias, PC Euskadi, Etc Nota 2 Que no están en el parlamento, sin ser necesariamente antiparlamentarios.			
Todas incluyen sus organizaciones JUVENILES				

Las limitaciones y posibles fallas de este cuadro se deben a la limitada información y premura en el tiempo.
G.M. Valencia, 1 de diciembre de 1978

Tabla 4 – El referéndum en España 1978

CUADRO POLÍTICO ESPAÑOL RESPECTO AL REFERENDUM DE LA CONSTITUCIÓN VOTADA EN LAS CORTES - POSICIONES IMPULSADAS HACIA EL 6 DE DICIEMBRE DE 1978 (ver nota 0)				
ABSTENCIÓN				
Sigla	Nombre	Clase (Progr.)	Relación	Carácter
MCE	Movimiento Com/ta de España	Obrero	Minoritario	Centrista de izquierda Es Parlamentario (5) (3) (2)
PNV	Partido Nacionalista Vasco	Burgués	Minoritario Mayoritario en Euskadi	Nacionalista- Burgués Parlamentario
PCT	Partido Comunista de los Trabajadores	Obrero	Minoritario	Centrista de izquierda (Salido PCE) Extraparlamentario (2)
EIA	Euskadiko Ezquerria	Obrero	Minoritario	Nacionalista de Izquierda Parlamentario (5)
OIC	Organización de Izquierda Comunista	Obrero	Minoritario	Centrista de Izquierda Extraparlamentario
CNT AIT	Confederación Nacional del Trabajo	Obrero	Minoritario	Confederación Sindical ANARQUISTA (orientación) FAI
OCE (BR)	Unificación Comunista De España (Bandera Roja)	Obrero	Minoritario	Centrista de izquierda (Pro-Maoísta) Extraparlamentario (2)
Calculo de Votación				
Vot.	España	Euskadi	Abstención	
Total	70%	50%	(30-50)	
Sí No	60% 10%	40% 50%		
MUJERES	Diversas Organizaciones encabezadas por el Frente MCE			
Nota 3 Incluye a las organizaciones reg: P.E: PSOE -PV -, O MCPV, O LKI (LCR VASCA) , etc. Nota 4 Senadores (Ex - militares) por designación real votaron NO, los demás Sí. Nota 5 Un miembro de MCE, remplazó a Letamendía, ambos de EIA (AI. Electoral)				

Las limitaciones y posibles fallas de este cuadro se deben a la limitada información y premura en el tiempo. G.M. Valencia, 1 de diciembre de 1978

Tabla 4 – El referéndum en España 1978

CUADRO POLÍTICO ESPAÑOL RESPECTO AL REFERENDUM DE LA CONSTITUCIÓN VOTADA EN LAS CORTES - POSICIONES IMPULSADAS HACIA EL 6 DE DICIEMBRE DE 1978 (ver nota 0)				
NO				
Sigla	Nombre	Clase (Progr.)	Relación	Carácter
"COORDINADORA" "Del NO" que agrupa a los Siguientes grupos de derecha: Minoritario Burgués (Sin firmas)				
FN	Fuerza Nueva	Burgués	Minoritario	Ultraderechista (Blas. P) Extraparlamentario
AP 2	Alianza popular	Burgués	Minoritario	Ultraderechista (Fernández d. M) Parlamentario
FE 2	Falange Española de las Jons (ind)	Burgués	Minoritario	Ultraderechista Franquista Extraparlamentario
(Nota 8)	Otros Grupos Camuflados (Cristo R)	Burgués	Minoritarios	Ultraderechistas (Integristas) Paramilitares, etc.
HERRI BATASUNA Coalición Nacionalista Vasca radical que agrupa a: ANV-ESB, HASI, LALA Nacionalistas Radicales (Parlamentarios) Mayoritario en Euskadi, Obrero.				
KAS	Coordinadora Abertzale Socialista	Obrero	Minoritario	Nacionalista Radical "Abertzale" Extraparlamentario
ETA	Nacionalistas Vascos (Abertzales radicales)		Minoritario	Rama Militar (Guerrilla)
EKA2	Partido Carlista Nota (6)	Burgués	Minoritario	Republicano Nacionalista Radical Vasco Extraparlamentario
LCR	Liga Comunista Revolucionaria	Obrero	Minoritario	Trotskista (Marxista Rev.) Extraparlamentario (2) (1)
PSAN	Partit D' Alliberement Socialiste Nal.	Obrero	Minoritario	Nacionalista Pan- Catalán Extraparlamentarios. (Països Catalans)
CR	Convención Republicana	Burgués	Minoritario	Republicano Burgués Extraparlamentario
PCE	Partido C. de Esp. Marxista-Leninista	Obrero	Minoritario	Maoísta Extraparlamentario
(M-L)	Diversas organizaciones; Plataforma Feminista, M Otras.			
Patronal	Pronunciamientos aislados e indirectos (Y a través de sus voceros políticos)			
Iglesia y militares	Primado González Marín (Toledo) y una decena de obispos (Nota 4) "Pronunciamientos" a su estilo (Operación "Galaxia", Cartagena , etc) Sanción.			
Nota 6	PC- a nivel de estado, EKA es Euskadi.			
Nota 7	Faltan PSC y convergencia democrática de Catalunya.			
Nota 8	Grupos Ultraminoritarios, activos y "catolicistas"			

Las limitaciones y posibles fallas de este cuadro se deben a la limitada información y premura en el tiempo. G.M. Valencia, 1 de diciembre de 1978

Es posible que en la tabla no figuren todos los que fueron, pero los que figuran sí fueron¹³:

- 28 partidos o fuerzas políticas: 9 por el SI; 8 por la abstención y 11 por el NO
- 5 organizaciones sindicales: 4 por el SI y 1 por la abstención (posición de dirigentes)
- 2 organizaciones patronales: Por el SI (posición de dirigentes)
- 3 grupos de mujeres: Uno en cada posición (liderados por UMD, MCE y otras)
- Sectores de la iglesia y fuerzas armadas: Para todos los gustos. Del Cardenal Tarancón a González Marín; y de Gutiérrez Mellado a las operaciones *Galaxia*, *Cartagena* y otras.

Por el SI:

- PSOE - Partido Socialista Obrero Español - Obrero - Mayoritario - Socialdemócrata Parlamentario (Felipe González). Se incluyen organizaciones regionales.
- PCE - Partido Comunista de España - Obrero - Mayoritario - Eurocomunista Parlamentario (Santiago Carrillo). Se incluyen organizaciones regionales.
- CDC - Convergencia Democrática de Catalunya - Burgués - Minoritario - Nacionalista Parlamentario (Jordi Pujol). Participa con la UDC, con la que formará CIU en 1979.

Por la abstención:

- PNV - Partido Nacionalista Vasco -Burgués - Minoritario - Nacionalista - Parlamentario
- CNT - Confederación Nacional del Trabajo - Obrero - Minoritario - Anarquista Confederación sindical con orientación de la FAI (Federación Anarquista Ibérica).
- OCE - Unificación Comunista de España (Bandera Roja) - Obrero - Minoritario - Centrista Extraparlamentario.

Por el NO:

- FN - Fuerza Nueva - Burgués - Minoritario - Ultraderecha - Extraparlamentario (Piñar).
- AP2 - Alianza Popular (2) - Burgués - Minoritario - Ultraderechista - Parlamentario (G. Fernández de la Mora). AP1, dirigido por Manuel Fraga, abogó por el SI.
- HB - Herri Batasuna - Obrero - Minoritario - Nacionalista radical - Extraparlamentario Agrupa a ANV, ESB, HASI y LAIA.

1982

Son muchos los artículos y libros publicados con las vicisitudes, significativos logros y estruendosos fracasos de los gobiernos resultantes de estas elecciones; imposibles de resumir en unas pocas líneas. Las disponibles se aprovechan para resaltar la amistad hispano-colombiana y la vocación iberoamericana que despliegan Belisario Betancur y Felipe González en los cuatro años del mandato del primero, y primero del segundo. No era ni es fácil la relectura de 500 años de historia compartida pero ignorada o tergiversada (sacralizada o demonizada) por las partes. Pero el camino iniciado en 1991-1992 (que se prepara desde 1982) con las Cumbres Iberoamericanas y con acciones de

¹³ Para documentar la tabla apelo a la bibliografía y medios que tenía a mi alcance. Por ejemplo, en casa de mi hermana Marta y su esposo Pepe Galán, quienes me habían acogido generosamente, siempre había ejemplares de *Mundo Obrero*, de *Cal Dir* o de *L'Humanité*, pues Pepe era dirigente del PCE y ambos se habían formado en Lovaina (como socióloga y economista respectivamente). Aunque procuro el máximo acopio de información, algunos actores se caracterizaron de manera errónea o incompleta porque no hay que olvidar que en mi equipaje venían unos gruesos lentes trotskistas que se fueron adelgazando con el tiempo sin perder, entiendo, lo mejor de su enfoque: El Internacionalismo!!!

cooperación, hermanamiento y solidaridad realizadas por instituciones y por la sociedad civil (con destacado papel de las universidades públicas), está abierto y escaso de caminantes...

Tabla 5 – Elecciones presidenciales en Colombia y generales en España

Colombia - Elecciones presidenciales - 30 de mayo			
Candidato/a	Partido político	Votación	%
Belisario Betancur	Movimiento Nacional	3.189.587	46,6
Alfonso López	Liberal	2.797.786	40,9
Luis Carlos Galán	Nuevo Liberalismo	746.024	10,9
Gerardo Molina	Frente Democrático	82.858	1,2
Florentino Porras	Renovación Democrática	159	0,0
Votos en blanco		8.996	
Votos válidos		6.825.410	
Votos nulos		9.594	
Total de votantes		6.835.004	49,8
España - Elecciones generales - 28 de octubre			
Lista electoral	Cabeza de lista	Votación	%
Partido Socialista	Felipe González	10.127.392	48,1
Alianza Popular	Fraga Iribarne	5.548.107	26,4
CDS	Landelino Lavilla	1.425.094	6,8
Partido Comunista	Santiago Carrillo	846.515	4,0
CIU	Miguel Roca	772.726	3,7
UCD	Adolfo Suárez	604.309	2,9
Otras listas	Varios	1.627.457	7,7
Votos en blanco		98.438	
Votos válidos		21.050.038	
Votos nulos		419.236	
Total de votantes		21.469.274	80,0

El balance del primer gobierno del presidente Santos sólo podrá cerrarse cuando concluya el segundo (en 2018), pues un tema medular como el proceso de paz ha dado para el Nobel, pero sigue siendo extremadamente frágil, como lo pone de presente el *Informe Preliminar de la Comisión Europea de verificación de los Derechos Humanos en Colombia*¹⁴.

¹⁴ Se trata del concienzudo documento (de 11 páginas) elaborado por una Comisión europea, integrada por personas con cargos institucionales y representantes de organizaciones sociales, procedentes de Alemania, Bélgica, Italia y España, que ha llevado una labor de Observatorio en el contexto de la nueva situación que se abre en Colombia, tras los Acuerdos de Paz firmados por el Gobierno y las FARC-EP, el 24 de noviembre de 2016. La Comisión estuvo en Colombia entre los días 16 de marzo a 1 de abril de 2017; visitó varios enclaves y se reunió con organismos institucionales, estatales y eclesásticos; con Plataformas de DDHH y de Mujeres; con Movimientos sociales, sindicatos y con representantes de las FARC-EP y ELN. Entre los/as integrantes de la Delegación española, hubo seis representantes de la Comunitat Valenciana: Tres diputadas (de Compromís y Podemos), Isaura Navarro, Cristina Cabedo y María del Angel Campello; el concejal Roberto Jaramillo; Javier Moya, por la Coordinación Valenciana de Solidaridad por Colombia, y Marco Antonio Llerena, de la Intersindical Valenciana.

2014

Tabla 6 – Elecciones presidenciales en Colombia 2014

Candidato/a	Partido político	Votación	%
1ª Vuelta			
Juan Manuel Santos	Unidad Nacional	3.301.815	25,7
Oscar Iván Zuluaga	Centro Democrático	3.759.971	29,2
Marta Lucía Ramírez	Partido Conservador	1.995.698	15,5
Clara López Obregón	Polo Democrático Alternativo - UP	1.948.414	15,2
Enrique Peñalosa	Alianza Verde	1.065.142	8,3
Votos en blanco		770.496	
Votos válidos		12.841.536	
Votos nulos		311.655	
Total de votantes		13.153.191	40,6
2ª Vuelta			
Juan Manuel Santos	Unidad Nacional	7.836.987	50,7
Oscar Iván Zuluaga	Centro Democrático	6.905.001	45,0
Votos en blanco		619.393	
Votos válidos		15.361.381	
Votos nulos		403.405	
Total de votantes		15.764.786	47,9

2015

Tabla 7 – Elecciones generales en España, 20 de diciembre

Lista electoral	Cabeza de lista	Votación	%
Partido Popular	Mariano Rajoy	7.215.530	28,7
Partido Socialista	Pedro Sánchez	5.530.693	22,0
Podemos	Pablo Iglesias	5.189.333	26,6
Ciudadanos	Albert Rivera	3.500.446	13,9
ERC-CTAS (Catalunya)		599.289	2,4
DL (Catalunya)		565.501	2,3
PNV (País Vasco)		301.585	1,2
EH-Bildu (País Vasco)		218.467	0,9
Up en Comú (Catalunya)		923.105	3,7
Votos en blanco		187.766	
Votos válidos		24.231.725	
Votos nulos		226.994	
Total de votantes		24.458.719	73,2

Tabla 8 – España Elecciones generales del 26 de junio

Lista electoral	Cabeza de lista	Votación	%
Partido Popular	Mariano Rajoy	7.906.185	33,0
Partido Socialista	Pedro Sánchez	5.424.709	22,7
Unidos Podemos	Pablo Iglesias	5.049.734	21,1
Ciudadanos	Albert Rivera	3.123.769	13,0
ERC-CTASI (Catalunya)		629.294	2,6
CDC (Catalunya)		565.501	2,3
PNV (País Vasco)		286.215	1,2
EH-Bildu (País Vasco)		184.092	0,8
Otros			
Votos en blanco		178.521	
Votos válidos		23.348.020	
Votos nulos		225.888	
Total de votantes		23.573.908	69,8

Centrado en Podemos, cabe recordar que en las elecciones del 26 de junio *Unidos Podemos (UP)*, unión de Podemos, Izquierda Unida y Equo, sufre una *hostia*¹⁵ cuando, fallida la investidura de Pedro Sánchez el 4 de marzo (por voto en contra de Podemos e IU), pretende dar el *sorpasso* al PSOE para gobernar con su supuesto y forzado apoyo. *UP* Pierde más de un millón de votos en relación con las elecciones del 20 de diciembre de 2015, con el *paliativo* de haber mantenido 71 diputados. Rajoy toma posesión como presidente de España el 29 de octubre con la abstención del PSOE, una vez defenestrado el Secretario General, Pedro Sánchez, en un penoso Comité Federal llevado a cabo el 1 de octubre. Las primarias en el PSOE son en mayo de 2017 y hay tres candidatos a la Secretaría general: Susana Díaz, Patxi López y Pedro Sánchez.

Como se ha comentado, no se sabe cuándo serán las próximas elecciones generales (de junio de 2017 a junio de 2020), pero sí que las fuerzas de progreso (de varios signos) ignoraron de forma irresponsable el mandato de la gente, de 13,6 millones de personas que votamos el 20D y 26J por la NO continuidad de Rajoy y sus políticas al servicio de las rentas del capital y contra las del trabajo. A favor de una España solidaria y sostenible.

Epílogo

Los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* fueron aprobados el 25 de septiembre de 2015 en la *Cumbre sobre Desarrollo Sostenible*, realizada en el marco de la 70 Asamblea general de la ONU¹⁶. Desde entonces está abierto el debate entre quienes desprecian los *ODS* como un burocrático y odioso maquillaje del crecimiento devastador que sigue impulsando el capital y sus *adláteres* en el mundo; y quienes los vemos como un camino a construir aquí, allá y acullá; metro a metro y día a día, hacia una *Sociedad Ambiental* o *Biocivilización*, con una permanente crítica al capitalismo, proactiva y propositiva.

¹⁵ Una *hostia*, en el lenguaje coloquial de los/as españoles/as (de origen anticlerical), es un golpe muy fuerte. Fue la expresión que utilizó la alcaldesa de València, Rita Barberá (fallecida hace pocos meses) cuando en la noche del 24 de mayo de 2015 se confirmó el descalabro electoral del Partido Popular en las elecciones municipales y autonómicas celebradas ese día.

¹⁶ He de confesar, sin rubor y con gusto, que llego al tema de los *ODS* por el proyecto de cinco jóvenes valencianas/os que, junto con la ONG *BioAgradables*, programaron, en el segundo semestre de 2016, 17 eventos para tratar de manera creativa y didáctica cada uno de los *Objetivos*. Emilio Beladiez, Irene Vivas, Jesús Glez, Julia Furió y Rocío Corell, tienen diferentes formaciones (Arquitectura, Biología, Comunicación y Derecho) pero comparten un activo compromiso con el Medio Ambiente. *BioAgradables* tiene una forma muy concreta de ser *glocal*: Limpiar las playas de València para participar en la salvación del planeta.



Los *ODS* tienen una *Agenda 2030*, con 169 metas para los 17 objetivos, con el horizonte (virtual) de salvar la especie humana y la tierra donde se ha desarrollado desde hace 6 o 7 millones de años. Aunque lo niegue el señor Trump y otros *negacionistas*, son reales y crecientes las amenazas que, como el cambio climático, se ciernen sobre ellas por acción u omisión de ejemplares de la especie en mares y ríos, valles y montañas, cimas y simas, en los últimos 200 años, una fracción si se compara con los 200.000 del *homo sapiens*.

Los *ODS* pueden ser, o no, estímulo de cambio en los modelos de producción y consumo de energía, de alimentos, de movilidad, de ocios y negocios en todo el mundo; de innovación en los usos de la tecnología y en las relaciones humanas y sociales, incluidas las territoriales y las de género¹⁷, hacia un desarrollo sostenible cuyo gran reto, entiendo, es interconectar saberes (especializados y populares) y voluntades (individuales y colectivas) para abordar con acierto el difícil pero ineludible equilibrio entre crecimientos indispensables y decrecimientos imprescindibles.

Este es el enfoque que ilumina la propuesta que, para Colombia y España y teniendo en cuenta las próximas elecciones y las futuras generaciones, se comparte en estas notas, que se terminan el 14 de abril¹⁸: Acordar programas básicos o mínimos de gobierno y estrategias de acción efectiva y participativa que permitan construir Unidad Popular. Ciudadanos/as del planeta, uníos!!!

¹⁷ A los temas de género, enfocados con una visión feminista que rompe con la machista compartida con generaciones de hombres y mujeres *geolocalizadas* en varios países, me aproximo por Charo Lalinde, a quien conozco en mi paso por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la UPV (1978-1981). Nos enamoramos y nos casamos en Cali, en 1988. Es la madre de mis hijas Juliana e Irene.

¹⁸ Es Viernes Santo. En España, republicanos/as conmemoran el 86 aniversario de la proclamación de la II República; y cristianos/as del mundo, el 2017 de la muerte de Jesús. Escucho los evangelios según San Mateo (Mozart) y según San Juan (Bach) y otros clásicos que aprendí a apreciar en el Seminario; estoy leyendo *Viva*, ese vertiginoso fresco (de presente y pasado) de Trotsky en México, de enero 1937- a agosto de 1940 (cuando es asesinado), escrito por Patrick Deville. Y quiero consultar versiones de la *Alianza de Civilizaciones* antes y después del discurso del presidente Zapatero en la ONU, el 21 de septiembre de 2004. *Sin memoria no hay futuro; todo es olvido - No hay futuro sin memoria; el presente es vacío.*

Foro Municipal



Publicado con el apoyo de:

Brot
für die Welt



El Boletín Foro Municipal y el Boletín del Sector Extractivo son dos publicaciones de la Fundación Foro Nacional por Colombia, cuyo objetivo es brindar información y análisis sobre temas de gestión pública y del sector extractivo en Colombia. Descargue los ejemplares de ambos Boletines, sin ningún costo, de nuestra página web www.fornacional.org.



La difusión de la ley 1757 (Ley de Participación Ciudadana) ha sido una de las grandes preocupaciones de la Fundación Foro Nacional por Colombia. Para el logro de ese propósito, FORO elaboró, en asocio con el Ministerio del Interior, esta cartilla que resume los contenidos más importantes de la Ley e incluye un cuadro exhaustivo de los espacios de participación que fueron creados en los últimos 30 años mediante normas de carácter nacional. Las personas interesadas en obtener la cartilla pueden acudir al sitio web del Ministerio del Interior o a la página de FORO (www.foronacional.org).